



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DEL MIGRANTE
EN ALEMANIA. DIFICULTADES Y RETOS ANTE LA
CRISIS DE REFUGIADOS EN EUROPA DE 2015**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P R E S E N T A:

ROSALÍA GONZÁLEZ MACÍAS



**A S E S O R:
MTRO. G. ISAAC MORALES TENORIO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Auch aus Steinen, die einem in den Weg gelegt werden, kann man Schönes bauen.
(Aún de las piedras que yacen en el camino, se puede construir algo bello)*

Johann Wolfgang von Goethe

Agradecimientos

A Dios, mi principal fuerza y compañía. A la Virgen, mi protección y guía.

A mis padres Imelda y Jesús, motivación en mis logros y apoyo imprescindible e incondicional en todo momento; quienes siempre creyeron en mí.

A mi tío Ricardo, consejero y escucha en cada situación de dificultad y ocasión de celebración; infalible guardián que me ha asistido sin reservas.

A mis hermanos Raquel y Josué, catalizadores de mi creatividad, determinación y felicidad; razón de mi orgullo y satisfacción.

A Ricardo, complemento esencial de mi vida y compañero de una gran parte del recorrido que me ha llevado hasta aquí.

A mi familia González, mis referentes inmediatos de inspiración, admiración y orientación constantes, sin importar tiempo ni distancia.

A mi familia Macías, mis ejemplos incansables de trabajo y superación, de bondad y solidaridad con otros, de quienes aún aspiro aprender.

A Benjamín, Braulio, Jordan, Luis y Rodrigo, recordatorios persistentes de lo llevadera y amena que también es la vida junto a los que uno aprecia.

A Karen, Alejandra, Angeles y Joel, afortunadas coincidencias que me permitieron ver lo mejor en mí y desafiarme para progresar.

A Vania, Adriana, Karla e Isaac, impulsores valiosos que jamás dejaron me diera por vencida y que me reconfortaron durante mis crisis.

A la UNAM y a mi Facultad, privilegios invaluable con las que estaré gratamente en deuda y alicientes por los que mi responsabilidad con la sociedad será permanente.

A mi asesor, Mtro. Isaac Morales, soporte y luz de este trabajo sin cuya ardua lectura, inestimables comentarios y preciado tiempo invertidos jamás habría completado este capítulo de mi vida.

A mis sinodales, Mtra. Teresa Pérez, Mtro. Adán Rodríguez, Dr. Adrián García y Dr. Carlos Ballesteros, piezas fundamentales en el acabado y corrección de esta investigación.

Índice

Introducción	1
1. Marco conceptual y teórico	7
1.1 Sobre la integración de la migración en Alemania	7
1.2 Conceptualización y tipología de la migración	10
1.3 Importancia de la integración de la migración en Relaciones Internacionales	14
1.4 Corrientes teóricas	17
1.5 Debate sobre las migraciones	21
1.5.1 Enfoque desde la economía	24
1.5.2 Enfoque desde la seguridad	26
2. Evolución histórica de la migración en Alemania, de la posguerra a la actualidad	29
2.1 Primer arribo de la migración hacia Alemania (1945 - 1961)	30
2.2 Modelo <i>Gastarbeiter</i> o del trabajador invitado (1961 - 1973)	34
2.3 El alto al reclutamiento laboral o <i>Anwerbestopp</i> (1973 - 1988)	37
2.4 Desintegración del bloque soviético y reunificación alemana (1988 - 1992)	41
2.5 Restricciones a la migración (1992 - 2000)	44
2.6 Replanteamiento de Alemania como país de inmigración (siglo XXI)	47
3. Política de integración de la inmigración en Alemania	51
3.1 ¿Por qué una política de integración?	51
3.1.1 Racismo y xenofobia, manifestaciones latentes de la discriminación	52
3.1.2 Disminución y envejecimiento poblacional	56
3.1.3 Sistema de retiro y sector salud	62
3.2 Tratamiento jurídico de la migración y su integración	68
3.2.1 Instrumentación en el Derecho Internacional	68
3.2.2 Legislación en el derecho comunitario	75
3.2.3 Ley migratoria alemana	83
3.3 Integración sociocultural	91
3.3.1 Conferencia alemana sobre el islam y cumbre de la integración	92
3.3.2 Idioma	96
3.3.3 Educación	100
3.3.4 Reunificación familiar	106
3.4 Integración económica	109
3.4.1 Acceso a empleo	110
3.5 Integración política	116
3.5.1 Acceso a la ciudadanía	117
3.5.2 Participación en elecciones, partidos políticos y sindicatos	122

4. Crisis de refugiados en Europa de 2015	127
4.1 Antecedentes de la crisis	127
4.2 Impactos del nuevo flujo de migrantes en Alemania	132
4.3 Aciertos y carencias en la política de integración	139
Propuestas y conclusiones ante los retos vigentes	145
Fuentes de información	150

Índice de gráficas, tablas y mapas

Gráficas

Gráfica 2.1 Número de inmigrantes hacia Alemania (1991-2015)	50
Gráfica 3.1 Índice de natalidad en Alemania	57
Gráfica 3.2 Pirámide poblacional por edad y género (1950)	59
Gráfica 3.3 Pirámide poblacional por edad y género (2015)	60
Gráfica 3.4 Pirámide poblacional por edad y género (2060)	61
Gráfica 3.5 Índice de empleo de nativos y primera generación de migrantes por dominio de idioma (2015)	97
Gráfico 3.6 Sistema educativo alemán	102
Gráfica 3.7 Porcentaje de alumnos con <i>Abitur</i> por género. Segunda generación de inmigrantes y alemanes (1991-2004)	103

Tablas

Tabla 1.1 Enfoques teóricos que explican las migraciones	19
Tabla 2.1 Solicitantes de asilo e inmigración regular (1973-1993)	43
Tabla 3.1 Instrumentos jurídicos internacionales en materia de migración e integración	70
Tabla 3.2 Instrumentos jurídicos europeos en materia de migración e integración	77
Tabla 3.3 Habilidades lingüísticas y ocupaciones de la primera generación de migrantes en Alemania (2014)	99
Tabla 3.4 Índice de empleo en porcentaje por origen y sexo (2000-2015)	110
Tabla 3.5 Índice de desempleo en porcentaje por origen y sexo (2000-2015)	112
Tabla 3.6 Índice de actividad de la segunda generación de migrantes por lugar de nacimiento de los padres y antecedentes (2014)	113
Tabla 3.7 Índice de ocupación de extranjeros por ramo económico en Alemania (2015)	114
Tabla 3.8 Número de adquisiciones de ciudadanía en la Unión Europea, en miles (2009-2015)	120

Mapas

Mapa 4.1 Principales rutas migratorias hacia la Unión Europea	130
---	-----

INTRODUCCIÓN

Alemania y la palabra integración representan dos ideas estrechamente ligadas que han pervivido a lo largo del tiempo. Desde la Paz de Westfalia en 1648 y la existencia de la noción del Estado, actor fundamental en Relaciones Internacionales que sustituyó a más de 300 Estados alemanes independientes, y hasta la actual Unión Europea, el modelo de cooperación interestatal más acabado y definido, Alemania ha tenido una persistente y marcada vinculación con términos como unificación, unión, incorporación, reunificación, unidad e integración. Sin ser estos completamente acepciones idénticas, las sutiles pero determinantes diferencias entre un significado y otro han definido parte fundamental de la historia de la República Federal de Alemania y esta, a su vez, el desarrollo de la comunidad internacional desde su concepción. Por ello resulta necesario retomar un momento más que revela ser clave para un replanteamiento, en términos sociales y demográficos, de lo que representa la integración en Alemania y, con ella, del debate internacional respecto a las migraciones y su impacto en y entre los Estados: la crisis de refugiados hacia Europa de 2015.

La integración, al ser un concepto susceptible a múltiples definiciones, ha sido empleada como el término neutral para nombrar a las acciones emprendidas desde el gobierno para acoger en la sociedad receptora a un sector de la población que enfrenta dificultades específicas, en su condición de migrantes, para ejercer derechos y expresarse libremente. Se ha optado por emplear dicho término debido a que, al ser Alemania un país que sin un historial migratorio de larga data como los países clásicos -Estados Unidos, Canadá, Australia- y al reconocer de forma tardía su condición de país de inmigración, categorizar de forma concluyente que el modelo de Alemania corresponde a formas específicas de la integración como la asimilación o el multiculturalismo, sería apresurado.

La temporalidad seleccionada para hacer una revisión de la implementación de la política de integración en Alemania es considerada como un segundo punto de quiebre, luego del primer momento definitorio que fue la declaración del país como un lugar de migrantes en los albores del siglo XXI. Esta delimitación del tiempo está definida por un crecimiento en la economía alemana en los recientes años (2014-2015) luego de la crisis mundial del año 2008. Por otro lado, incide también en la temporalidad la coyuntura internacional originada por el éxodo masivo de migrantes provenientes de países de Medio Oriente y África, en un

contexto de inestabilidad política y de conflictos. La suma de dichos factores en el escenario internacional demanda una reflexión en torno a las acciones realizadas en la comunidad de países europeos y, sobre todo, en su país líder y destino elegido por estos migrantes.

Alemania, considerada hoy día como un país atractivo para los migrantes, tardó - durante un largo proceso de unificación y construcción de identidad- cerca de cinco décadas en reconocerse a sí misma como un país de inmigración.

La República Federal de Alemania logró auge y prosperidad económicos gracias, en buena medida, a la fuerza laboral brindada por los trabajadores llegados del extranjero a través del modelo *Gastarbeiter*¹ o del trabajador invitado durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Incluso Alemania Oriental, que fue en comparación con su homóloga hermética y de difícil acceso, buscó allende las fronteras a cerca de medio millón de personas que entró mediante convenios llamados “trabajadores bajo contrato”.² La misma reunificación alemana, si bien se trató de un proceso interno, representa una simbólica cercanía con los desplazamientos. El aumento de población turca, la guerra en los Balcanes y la acogida de descendientes de alemanes desplazados a Europa Central y del Este luego de la reunificación constituyen otros ejemplos que se suman a la lista de acontecimientos que permiten reconocer a la migración como una constante en la historia del país.

De acuerdo con datos recientes de la Organización de las Naciones Unidas, en la actualidad, el país que sigue a Estados Unidos con la mayor cantidad de migración mundial, en términos absolutos, es Alemania, la cual asciende a poco más de 12 millones de personas.³ Dicho número representa al 14% de la población total en territorio alemán, que para el año 2015 es de 80 millones de habitantes. Todo esto sin considerar a los alemanes de origen extranjero. Es por ello que, ante lo mencionado, cuesta creer la reticencia que tuvo el Estado para reconocer lo que las cifras, los hechos históricos y la realidad manifestaron a lo largo del tiempo: los movimientos migratorios son parte constitutiva de Alemania.

Pese a este tardío reconocimiento oficial de que se trata de un país de inmigrantes, se

¹ Fernando Miró Llinares, “Políticas de integración de inmigrantes en Alemania y política criminal”, en Ana Ma. Salazar de la Guerra, *et. al.*, *Estudios sobre la integración de los inmigrantes*, ed. Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, España, 2010, p. 164.

² Walter Jan, “Alemania, una historia de migraciones”, en DW, sección Actualidad/Política, 18 de septiembre de 2015, disponible en: <http://dw.com/p/1GYmj> consultado el lunes 4 de septiembre de 2017.

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “International migrant stock at mid-year by sex and by major area, region, country or area, 1990-2015”, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision*, United Nations Population Division, 2015.

admite que el gobierno alemán ha hecho no poco en diferentes aspectos en los que la presencia extranjera es visible y tiene un peso innegable; el jurídico, el económico, el cultural son tan sólo algunos de ellos. Dichos aspectos han sido agregados en una política de integración que, ante la incorporación de la inmigración en el discurso oficial y el debate político, ha buscado adaptarse a las variables que inciden en la realidad de la migración. Esta política ha llegado a destacar, por ejemplo, al ser precursora en la introducción del Derecho penal como recurso en contra de la discriminación exteriorizada en el racismo y la xenofobia⁴, elementos clave a erradicar si se pretende tener éxito en el proceso de entendimiento y tolerancia entre la población de acogida y los migrantes. Aún con las insignias y credenciales que se le puedan otorgar a uno de los líderes europeos, en lo económico y social –en especial por su empatía y solidaridad hacia los migrantes y su respuesta humanitaria para los mismos-, queda camino por recorrer.

No es para menos el reto que Alemania tiene aún por resolver en el tema del crecimiento de ideologías intolerantes. A la par de estos esfuerzos hacia el reconocimiento e integración de la migración, es innegable que el rechazo, los ataques, la desaprobación y la resistencia a aquello que tenga que ver con la apertura y acogimiento a una población de un origen diferente al nacional se han intensificado recientemente. Casi como si se tratara de una contestación. Los numerosos ataques a los albergues de refugiados, el surgimiento de movimientos radicales en contra de minorías⁵ o incluso la institucionalización de la intolerancia a través de la creación de un partido de ultra derecha, el partido AfD (Alternativa para Alemania, por sus siglas en alemán)⁶, son muestras de que los esfuerzos en el discurso o en el reconocimiento en algunos aspectos legales con respecto a la migración no alcanzan a ser suficientes en la creación de una política justa de integración.

La vinculación automática de los migrantes musulmanes con ataques terroristas en Europa y Estados Unidos, por ejemplo, es una evidencia del fracaso que las políticas de integración han mostrado tener y de un necesario y urgente replanteamiento de las mismas. Contrario a lo que se maneja en el discurso político, miembros de grupos terroristas no son

⁴ Fernando Miró Llinares. *op. cit.* p. 163.

⁵ El caso de Pegida (Patriotas europeos contra la islamización de Occidente, por sus siglas en alemán), surgido en 2014 en la ciudad de Dresde en el Este del país.

⁶ La líder del partido AfD, Frauke Petry, afirmó en enero de 2016 que Alemania “debe prevenir que los refugiados crucen ilegalmente la frontera usando las armas, de ser necesario”.

personas sin educación, desempleadas y religiosas musulmanes recién llegadas del norte de África y Medio Oriente. El caso de los yihadistas franceses, por ejemplo, ha mostrado que en su mayoría cuentan con educación e incluso títulos de ingeniería. De acuerdo con investigaciones, el origen de los terroristas en Francia es local, en la generalidad. La segunda generación de inmigrantes (franceses por nacimiento y educados en los principios de la sociedad anfitriona) y nativos franceses convertidos al Islam,⁷ son los dos grupos que conforman a asociaciones extremistas como el Estado Islámico.

Ante este panorama y las dificultades por resolver con una política de integración cuyo fin último recae en una realidad que durante medio siglo no fue hecha visible en lo político, pero que siempre fue presencial en lo cultural, lo social, lo económico, cabe preguntarse ¿qué habría pasado si el reconocimiento de Alemania como país de inmigración hubiese sido antes? ¿Se habría contado con una mayor y mejor planificación ante nuevos posibles flujos migratorios? ¿En qué medida la integración contempla la entrada continua de migrantes al territorio alemán? A partir de dichas inquietudes se pretende analizar la temática de la integración de los inmigrantes, la cual resulta relativamente reciente considerando los antecedentes con respecto a los movimientos transfronterizos en el país.

Para dicho ejercicio de análisis se parte de la hipótesis de que la política de integración de inmigrantes en Alemania necesita de una revisión y ajuste en sus planes de acción ante el aumento en las solicitudes de refugiado en toda Europa; esto en un contexto del envejecimiento y próxima carencia de trabajadores que sostengan el sistema de pensiones, así como del surgimiento y/o fortalecimiento de la xenofobia y de actos violentos – los cuales se vinculan a la disputa entre enfoques que abordan la migración desde la seguridad y la economía - que ponen en riesgo la convivencia pacífica de la diversidad de procedencias que componen la sociedad alemana.

La realidad avanza con mucha mayor velocidad que la reglamentación e instrumentación de la misma. Lo dicho puede ser contrastado con lo que acontece en el país germano. Una vez conseguido cierto progreso en la tarea de hacer sentir al migrante como integrante de la sociedad alemana, de forma casi inmediata el cometido se ve enfrentado a

⁷ Claire L. Adida, David D. Laitin y Marie-Anne Valfort, “Don't Fear Muslim Immigrants. They Aren't the Real Problem”, *Foreign Affairs*, 26 de abril de 2016, disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-04-26/dont-fear-muslim-immigrants>, consultado el lunes 4 de septiembre de 2017.

retos ineludibles que ponen a prueba la voluntad de una incorporación integral de la inmigración: la crisis de refugiados en Europa del siglo XXI es el desafío en turno a resolver.

El sábado 5 de septiembre de 2015 trascendió en la historia de Europa como la fecha en la que Alemania, el destino de la gran mayoría que huye de la guerra en Siria e Irak, finalmente abrió sus fronteras para recibir a los solicitantes de asilo. Los medios de comunicación difundieron imágenes, videos, titulares del recibimiento inesperado por parte de los vecinos de la estación de trenes en Múnich, al sur de Alemania. Toda la atención e interés de la comunidad internacional por la situación de los migrantes provenientes de Medio Oriente se centraban en Alemania, el gigante de Europa cuyas decisiones marcan pauta en cuanto a las políticas a seguir en todo el continente.

Aquel día de septiembre fueron abiertas las fronteras en Alemania y Austria para dar entrada a cerca de 10 mil⁸ inmigrantes que habían sido retenidos en Hungría con el fin de impedir su avance hacia Europa occidental. Siguiendo en la misma línea de los números de desplazados, durante todo el año 2015, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, cerca de un millón de personas pisaron suelo alemán registrándose como solicitantes de asilo⁹. Las anteriores cifras apenas alcanzan a vislumbrar la situación de emergencia que implica el desplazamiento masivo por razones de guerra.

La crisis actual de migrantes en Europa es considerada ya por muchos medios de comunicación como de las más severas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El saldo de ésta última consistió, entre muchas otras consecuencias, en una crisis de expulsados que enfrentaron los europeos pero desde un rol muy distinto, como los desplazados provenientes de un espacio visto en el tiempo actual como de los más prósperos y seguros para vivir. Esa conciencia, responsabilidad y memoria histórica hacia los grupos vulnerados por situaciones de guerra llevó a Alemania a no desatender la emergencia que viven las familias provenientes de los países en Medio Oriente y África donde se han prolongado los conflictos bélicos que las obligan a huir. El compromiso adquirido por Alemania a responder ante el llamado de

⁸ BBC Redacción, “‘Bienvenidos a Alemania’: el éxodo de migrantes por Europa”, en *BBC*, sección Mundo, 5 de septiembre de 2015, disponible en http://www.bbc.com/mundo/video_fotos/2015/09/150905_galeria_migrantes_hungria_austria_alemania_a consultado el lunes 4 de septiembre de 2017.

⁹ OIM, “Migración, asilo y refugiados en Alemania: comprensión de los datos”, en *OIM*, sección Noticias, 22 de enero de 2016, disponible en <https://www.iom.int/es/news/migracion-asilo-y-refugiados-en-alemania-comprension-de-los-datos> consultado el lunes 4 de septiembre de 2017.

cientos de miles de migrantes a sus puertas y la posibilidad abierta de dejar expuesto todo lo implementado para integrar a los migrantes invita a examinar las fortalezas y debilidades que puede tener el ejercicio de la integración ante una asistencia aún mayor de extranjeros.

Bajo los supuestos en los que se concebían precisamente a los trabajadores invitados durante el periodo de posguerra, se les desdibujó a éstos del contexto alemán asumiendo que su presencia sería meramente transitoria y en nada definitiva para la sociedad de acogida. Si se permanece en esta misma premisa y se cree que al Estado le corresponde exclusivamente otorgar protección al solicitante sin considerar procesos bidireccionales de asimilación, impactos en la cultura y la economía nacionales o posibles estancias permanentes, se volverá al punto en el que se necesitaron cinco décadas para reconocer a una cara de Alemania que representa ya una quinta parte de su esencia y cuyo origen está cruzando las fronteras.

Los momentos de dificultad son los que verifican qué tan acertado o equivocado resulta un esquema de solución de problemáticas elaborado bajo condiciones de estabilidad e incluso de cierta predicción. La revisión de la política de integración alemana en este contexto actual de desestabilización, alerta y crisis es pertinente. En un ambiente generalizado de inconformidad, escepticismo, temores, desconfianza y expectación por el cambio drástico en el flujo de migrantes al interior de Alemania, es necesaria una revisión de la política que podría significar la diferencia entre una exitosa fórmula de aprovechamiento coyuntural, en la que la entrada y asentamiento de migrantes se convierten no sólo en un acto humanitario sino también en un beneficio redituable a mediano y largo plazo, y el equívoco en la conducción de las acciones hasta ahora realizadas en materia de integración.

El análisis de las coyunturas resulta un ejercicio más imprescindible que nunca. En el contexto actual del nuevo milenio, y aún en las décadas previas al fin del siglo XX, el aceleramiento de los procesos y la escasa o nula sospecha de su acontecer han puesto el énfasis en su estudio. La aún latente crisis migratoria en Europa y el tema pendiente de la integración de los extranjeros en la sociedad alemana no difiere de estas características de los asuntos que atañen a la sociedad internacional. El constante debate sobre el adecuado tratamiento al tema de la migración se verá afectado directamente por la respuesta que dé el gobierno de uno de los países con mayor presencia y esencia de migrantes en el mundo.

CAPÍTULO 1.

MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

“Hay un problema de fondo. No hay una discusión abierta sobre cómo abordar la inmigración y eso deja rendijas de las que se aprovechan los extremistas”

Werner Patzelt, Instituto de Ciencias Políticas de Dresde¹

Durante el largo y sinuoso camino que recorrió la República Federal Alemana para reconocerse a sí misma como una nación constituida por un sustancial factor extranjero, existió una marcada dificultad para percibir en los inmigrantes algo más allá de una función y aportación al mercado laboral alemán, más allá de meros retornados tardíos con dificultades para adaptarse, más allá de refugiados en búsqueda de protección. Tanto el gobierno, de forma institucional, a través de normas y leyes, como la sociedad misma, con un actuar omiso y desinteresado, olvidaron que un extranjero es en esencia un individuo más sin la capacidad de despojarse de su condición humana, de sus necesidades primarias de aceptación, comprensión, respeto, consideración e integración.

1.1 Sobre la integración de la migración en Alemania

En la historia de la migración en Alemania resalta el caso de los “trabajadores huésped” provenientes en su mayoría de Turquía y lo que se esperaba de ellos como simples trabajadores cuyo papel en la sociedad se terminaba al cumplir su jornada laboral diaria. La presencia de inmigrantes, no obstante, no podía reducirse a lo establecido por horarios fijos de trabajo. La creencia de que los trabajadores no trastocarían en lo más mínimo todo aquello que no estuviera relacionado con la esfera de lo económico encontró su consecuente revés con una importante segunda entrada de sus familiares, que lejos estaba del pronóstico de las autoridades del posterior regreso de los trabajadores a sus lugares de origen.

Los mismos trabajadores migrantes contemplaban el retorno a sus países. No obstante, el desenlace fue uno muy distinto. No sólo no realizaron el viaje de retorno, sino

¹ Luis Doncel, “El auge xenófobo inquieta a Alemania”, El País, 15 de diciembre de 2014, disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/12/15/actualidad/1418674724_799338.html.

que parte de sus motivaciones para regresar, sus familias, los siguieron. ¿Por qué sus familiares decidieron viajar hasta un país cultural-, lingüística- y económicamente distante, donde se verían expuestos a escenarios adversos? Esta vía de migración, por reunificación familiar, se constituyó como la forma de ingreso mayoritaria en Alemania, durante la década de los 70 y parte de los 80. La respuesta a esta pregunta radica en la integración de la migración.

La integración como un proceso paulatino en el que interactúan una sociedad receptora cohesionada y un grupo minoritario distinguible con respecto a aquella (los migrantes), da cabida a una mayor vinculación y entendimiento entre ambas partes, más allá de una mera coexistencia. En el caso alemán, de haber tenido un poco más de voluntad política, una necesaria intención de integración y acercamiento con un sector de peso en su economía, se habría vaticinado que las restricciones impuestas a la circulación de los “trabajadores huésped”, el impedimento de tajo a sus vínculos familiares, culturales e identitarios traería como consecuencia la necesidad del migrante de aferrarse y acercarse aún más aquello que sí lo reconoce y acepta: su país, su lenguaje, su familia.

Este caso representa apenas un botón de muestra del papel fundamental que juega la integración en todo el espectro de la complejidad de las migraciones transnacionales. Es por ello que se parte en este capítulo con una aproximación del concepto. Como un primer rasgo, es importante precisar que la integración representa un proceso dentro del entramado de las migraciones. Una vez penetradas las fronteras, los sujetos que se desplazan no pierden su identidad, origen y diversidad frente a la sociedad de llegada. Esto implica que la integración partirá del momento de arribo de la población itinerante a su lugar destino.

Para el resto de las características que determinan el proceso de la integración existe una enorme confusión debido a los diversos conceptos con los que se le ha comparado. Uno de estos conceptos es el de acomodación. Bajo esta noción, es concebida la idea de integración como “...un proceso de incorporación de los inmigrantes a las sociedades de acogida al menos en su dimensión estructural, social, cultural e ‘identificacional’, indagando en los efectos que esta incorporación desencadena...”²

La asimilación, por otro lado, representa un modelo de gestión de la diversidad

² Ana Ma. López Sala, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, España, 2005, p. 88. Las comillas pertenecen al autor.

diferenciado de la integración y con la que, sin embargo, se la ha comparado indiscriminadamente. La definición del concepto de asimilación era equiparada con la de integración, a tal grado que se sustituía esta primera palabra con la segunda. El "... proceso unidireccional de aceptación de los valores, la lengua y la cultura política de los países de destino suponiendo, por tanto, la conversión y el abandono de los rasgos diferenciadores...",³ significa una anulación de los elementos propios del migrante como ofrenda a cambio de ser asimilado en la sociedad receptora. La integración, empero, está dissociada de la idea de suprimir y eliminar aspectos de las partes involucradas. Por otro lado, desde la interpretación de la integración, tampoco se puede concebir una adhesión plena de los usos y costumbres ajenos por parte de los inmigrantes sin un inevitable proceso de ajuste en el que su propia cultura interviene.

En otros esfuerzos por definir la integración, se ha hecho mención de una interacción entre la parte receptora y los recién llegados en la que se pierden y recuperan elementos simultáneamente de ambos lados para arrojar como resultado una nueva entidad; dicha aproximación corresponde más bien a la idea de *melting pot* que a la de integración.⁴

La acepción que más ha armonizado con el concepto de integración es la del multiculturalismo. La renuncia o abandono de la diversidad que distingue a un grupo minoritario en una sociedad no es concebida dentro de este modelo de gestión. Dentro del multiculturalismo se adaptan y aceptan mutuamente tanto la sociedad receptora, como el conjunto de individuos insertado en las condiciones existentes, sin que ello signifique que el grupo minoritario sea forzado a cambiar su cultura.⁵

A modo de proponer una versión propia del concepto de integración y sin afán de reinventar un término ampliamente discutido, se presenta la siguiente idea respecto a lo que debe comprender a partir de los elementos señalados en otros conceptos. Se entiende por integración al modelo de gestión de la diversidad en el cual se desencadena un proceso paulatino que perdura a lo largo de varias generaciones y parte del momento de llegada de un grupo minoritario originario del exterior a una sociedad cohesionada. En él, se observan los efectos no solamente de la mera coexistencia, aceptación y adaptación bidireccional de los involucrados, sino también de la interacción y garantía de iguales derechos, sin que ello

³ *Ibid*, p. 89.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

represente la renuncia del grupo minoritario a su diversidad.

El ejercicio analítico que se pretende realizar a partir de una idea hasta cierto punto idealista, pero no imposible de realizar, se enmarca en un contexto de un Estado, tal vez el más simbólico ejemplo, que hace menos de cien años implementaba la segregación racial fundada en argumentos de superioridad nacionalista. La máxima expresión de intolerancia durante el régimen nazi lleva a explorar cómo al día de hoy se puede examinar la posibilidad de la integración del migrante en la actual sociedad alemana.

Los remanentes de la ideología del nacionalsocialismo existen ciertamente en el presente de Alemania. Desde los más altos niveles del gobierno se hace manifiesto en el discurso político la omnipresencia del capítulo más vergonzoso en la historia del país; pero no en forma de apologías o negaciones de lo acontecido. Existe en Alemania una así llamada cultura del recuerdo en la que en cada escuela, calle y edificio se evoca al holocausto y sus consecuencias,⁶ a los nombres y fechas que están tallados en piedra como reconocimientos insistentes de lo que jamás debe ser ni olvidado ni repetido. Esta escuela es la que hace a los pronunciamientos oficiales siempre cuidadosos y prudentes, a los movimientos de extrema derecha mantenerse reducidos y a la ciudadanía alejada de manifestaciones de pánico y furia incluso ante sonados ataques terroristas en suelo alemán.

Lo anterior explica que la alusión al migrante se haya procurado de forma cauta desde las autoridades y los mismos medios de comunicación, los cuales se abstienen de calificar a los ingresos transfronterizos de “enjambres” o “inundaciones” como en otros países europeos se ha hecho.⁷ Esta consciencia de responsabilidad histórica es la que abre la puerta para dar el siguiente paso hacia la integración de la diversidad de orígenes que puede componer a una sociedad, que permite admitir y estudiar la posibilidad de una convivencia pacífica y cohesionada de migrantes y nativos.

1.2 Conceptualización y tipología de la migración

El desplazamiento humano a lo largo del territorio del planeta ha existido desde la misma aparición de nuestra especie. La regulación de esta pauta y su estudio son, sin embargo, recientemente discutidos. Es por ello que se evitará obviar los conceptos e ideas que

⁶ J. C., “How Germany responds to ‘blood and soil’ politics”, *The Economist*, 13 de agosto de 2017, disponible en: <https://www.economist.com/blogs/kaffeeklatsch/2017/08/charlottesville-context>.

⁷ *Ibidem*.

describen esta realidad con el fin de no crear confusiones en el manejo de la terminología de la migración, bastante susceptible de ser empleada erróneamente. Se abordará cada uno de los términos seleccionados para el desarrollo de esta investigación, esto de forma puntual y sin ser exhaustivos en los significados mostrados.

- *Migración*. Luego de la integración, esta es la palabra clave que denomina y termina de definir el tema del presente trabajo analítico. La migración es el movimiento de población que implique un cambio de residencia de forma temporal o permanente hacia otro Estado o dentro del mismo territorio sin importar tamaño, composición, causas; se incluye en ella a refugiados, desplazados, migrantes económicos, entre otros.⁸

La clasificación tradicional de la migración utiliza la variable de los motivos que llevan a las personas a dejar sus países. A partir de ella se agrupan a los migrantes como voluntarios o forzados. Los primeros son aquellos que deciden libremente salir de sus lugares de origen como consecuencia de una decisión reflexionada, el caso de los turistas y estudiantes; mientras que en el segundo grupo se ubican aquellos que huyen de sus hogares como producto de una obligación al no quedarles otra alternativa, el caso de refugiados e incluso, en recientes fechas, de migrantes ambientales.⁹

El debate respecto a la catalogación de los migrantes económicos, y hasta de los refugiados, consiste en si la decisión de migrar es realmente llevada a cabo en un contexto de riesgo de muerte o de atentado contra la libertad o no.¹⁰ Ante esta insuficiencia, diversos estudios han sugerido una gama de posibles escenarios en los que se dan las migraciones, ubicándose en un extremo los proactivos: aquellos que consideran racional y detenidamente ventajas y desventajas de migrar; y en el otro los reactivos: quienes se encuentran en una emergencia o apuro y estos los lleva a optar por salir del país. En el medio de estos dos puntos, se distribuyen el resto de los tipos de migración.¹¹

Las diversas formas en que se puede denominar a un migrante de acuerdo a sus causas responden también a argumentos jurídicos que tienen como propósito regular y controlar

⁸ Richard Perruchoud, *Derecho Internacional sobre migración. Glosario sobre migración*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2006, p. 38.

⁹ Eva Leticia Orduña, "La Migración en el Derecho Internacional", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 61, no. 255, México, p. 330.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Anthony Richmond, *Global Apartheid. Refugees, Racism and the New World Order*, Oxford University Press, Ontario, 1994, p. 55.

la migración, al ser parte de las atribuciones del Estado el determinar quiénes pueden salir o ingresar de su jurisdicción. Es el caso, más adelante tratado, del refugiado y asilado que en muchos países de Latinoamérica se distinguen estos estatus.

- *Migrante*. Pese a no existir un consenso a nivel internacional de su definición, la palabra migrante se ha manejado para referirse a aquellos que deciden conscientemente moverse de donde son originarios hacia otro territorio buscando mejorar su situación actual;¹² es decir, el término para referirse a la migración voluntaria o proactiva. Sin embargo, al provenir la palabra del concepto de migración, se referirá al migrante en la presente investigación como el término genérico que se refiere a toda persona que sale de su país.
- *Refugiado*. El reconocimiento de la figura del refugiado es tal en el Derecho Internacional Público que es el estatus con mayor protección jurídica, al menos en lo que se refiere a la legislación internacional. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, modificada por el Protocolo de 1967 define la condición de refugiado como el de toda persona que con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

Esta definición se ha visto rebasada y confrontada con la aún vigente crisis de refugiados en Europa. Se alude aquí al primer elemento del texto que enfrenta un aspecto objetivo con otro subjetivo.¹³ La condición de “fundados” implica una demostración con pruebas de un modo de sentir particular como lo son los “temores”. El problema observado con este punto para el particular caso de los refugiados en Europa es la dificultad que existe desde el registro de los solicitantes, los cuales, dado el contexto de emergencia en el que huyen de sus casas, no cuentan con ninguna clase de documento para al menos identificarse. Esto explica en parte el retraso o incluso la ausencia de una respuesta a los cientos de miles que buscan protección humanitaria.

Por otro lado, en otras regiones se ha buscado ampliar esta definición del refugiado particularizada a un listado específico de motivos por los que alguien abandona su residencia. La Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regula

¹² Richard Perruchoud, *op. cit.*, p. 41.

¹³ Eva Leticia Orduña, *op. cit.*, p. 338.

los aspectos de los problemas de los refugiados en África de 1969 de Addis-Abeba y la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, en la que por cierto México participó, aplican la protección que ofrece el estatus de refugiado de manera extensiva a toda persona que, a causa de una agresión exterior, conflictos internos, la violación masiva a los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público de su país, se vea en la necesidad de refugiarse en otro lugar.¹⁴ En este sentido, sería pertinente considerar una concepción amplia y flexible del término refugiado que permita una mayor inclusión respecto a la protección internacional.

- *Asilado*. Si bien es cierto que el asilo implica, la concesión de determinados derechos, no lo es menos que esta es admitida más como un derecho de los Estados reconocido internacionalmente, al no estar obligado a otorgarlo.

Existen dos formas de concesión de asilo: el diplomático, que tiene lugar en los espacios extraterritoriales en los que el Estado goza de inmunidad (embajadas, buques o aeronaves militares); y el territorial, que se da al interior de las fronteras del país, aspecto por el cual se le confunde con el refugio. La diferencia en este punto radica en los motivos por los cuales las personas argumenten ser perseguidas. El Estado otorgará el asilo exclusivamente por motivos políticos; es decir, se concederá la protección contra el ejercicio de la jurisdicción del Estado de origen.¹⁵

- *Migración laboral*. El trabajador migrante o también llamado migrante económico emprende este desplazamiento de un Estado a otro con un objetivo laboral. La migración laboral es la que cuenta con menor protección internacional desde el Derecho Internacional, por lo que su regulación se hace desde el Derecho interno de cada Estado. Se ha buscado también lograr acuerdos entre países expulsores y receptores para establecer las condiciones de vida y oportunidades de trabajo para los migrantes.¹⁶
- *Desplazado*. Este concepto es abordado desde sus dos variantes. Por un lado, están los desplazados externos identificados como grupos que han dejado atrás sus países a causa de la persecución, violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, conflictos armados, desastres naturales u otras circunstancias semejantes. Este conjunto

¹⁴ *Ibid*, p. 345-346.

¹⁵ *Ibid*, p. 346-348.

¹⁶ Richard Perruchoud, *op. cit.*, p. 40.

de situaciones evoca a la definición ampliada de refugiado que se ha propuesto en algunas regiones, es por ello que a los desplazados externos también se les denomina refugiados *de facto*.¹⁷ No obstante, el vocablo refugiado, seleccionado para el mismo título de esta investigación, alude a aquellos individuos que buscan o aspiran a la protección jurídica internacional, siguiendo en este sentido a la terminología, a refugiados *de iure*.

Los desplazados internos, por otro lado, también son constituidos por grupos de personas forzados a abandonar sus residencias por las mismas razones de los desplazados externos ya mencionadas, pero sin cruzar frontera estatal alguna.¹⁸

- *Apátrida*. En el estricto sentido de las acepciones aquí proporcionadas, el apátrida no es un tipo de migrante alguno al no ser reconocido por ninguna legislación de Estado como nacional suyo¹⁹ y, por ende, no tener jurídicamente un país de origen. Sin embargo, la definición del migrante también supone al residente de un territorio en el que, legalmente, no es considerado como ciudadano o nativo. Es por ello que, al menos de forma parcial, se puede concebir al apátrida un migrante en situación vulnerable sin los derechos atribuibles a la nacionalidad.

1.3 Importancia de la integración de la migración en Relaciones Internacionales

Dentro de la delimitación y definición propias del objeto de estudio de la disciplina de Relaciones Internacionales se establece al Estado-nación como el actor principal en la arena internacional, desde donde se observa su interacción con sus homólogos y una variedad de sujetos con una cada vez mayor visibilidad y participación. Partiendo de dicho aforismo, se alude a las migraciones transnacionales como una consecuencia del entramado que generan los 193 Estados reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, por ende, como un aspecto ineludible a revisar por parte de la disciplina.

Diversas investigaciones aseveran que la noción de la migración, como actualmente se le concibe, existe debido al sistema de Estado-nación moderno.²⁰ El establecimiento de fronteras, dentro de las cuales se ejerce la jurisdicción de un gobierno sobre un territorio y

¹⁷ *Ibid*, p. 19.

¹⁸ *Ibid*, p. 20.

¹⁹ *Ibid*, p. 7.

²⁰ Xiang Biao, “Relaciones internacionales y migraciones transnacionales: el caso de China”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 68, diciembre 2004 – enero 2005, p. 138.

población específicos, es el andamiaje que permite reconocer los desplazamientos desde y hacia estas formas de organización política.

El vínculo de las relaciones internacionales con los flujos migratorios determina así no sólo su valoración como un fenómeno resultante de la dinámica entre Estados-nación. La continuidad y trayectoria de estos flujos corresponden en gran medida a aspectos de asociación de tipo económicos y políticos. Factores históricos cumplen aquí un rol central al señalar la conexión entre unos Estados y otros como colonias y metrópolis, que finalmente se transformarían en los actuales Estados expulsores y receptores. En ocasiones, el conjunto de estos elementos como determinantes de las migraciones transnacionales ha sido trascendido por la propia inercia de estos movimientos hasta perdurar más allá de la existencia, o no, de buenas relaciones comerciales entre los países de origen y destino. La identificación de rutas migratorias constantes, así como la permanencia de ciertas nacionalidades en ciertos países constituyen el claro ejemplo de esta continuidad en las migraciones.²¹

De este modo, las relaciones internacionales redefinen a las migraciones como una construcción desde el Estado y su propia terminología: soberanía, interés nacional, fronteras definidas. Las migraciones, concebidas así más como un fenómeno que como un hecho del ser humano, llevan en realidad un largo trecho de ventaja al Estado-nación; su existencia se remonta a la de la misma humanidad. Sin embargo, es la figura del Estado la que se ha encargado no sólo de definir el comportamiento nómada inherente de las personas, sino también de modificar la percepción que de este se tiene. La actual construcción de una nueva imagen en torno a la migración la ha transfigurado hasta el punto de deshumanizarla en su esencia y presentarla como una amenaza a la estabilidad de todos los ámbitos inmediatos en la vida del ciudadano reconocido: el laboral, el educativo, el lingüístico, el cultural.

Esta visión de las migraciones transnacionales como un factor de mayor peso en lo que atañe al aspecto de la seguridad de los Estados ha trastocado múltiples áreas tradicionales de discusión en las relaciones internacionales, las cuales han buscado recientemente contenerla y regularla: el cumplimiento de la doctrina internacional, la firma de acuerdos bilaterales, las obligaciones derivadas de la pertenencia a organizaciones supranacionales,

²¹ Ana Ma. López Sala, *op. cit.*, p. 155.

los intereses de la política exterior²² son algunas de ellas.

Bajo esta misma lógica, se han creado organismos dedicados en exclusiva a la temática migratoria y a los derechos de estos colectivos tales como el órgano especializado de la ONU, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Otras agencias que intervienen en la materia son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo de Europa;²³ todos estos actores, como generadores de legislación internacional referente a las migraciones, implican oportunidades para los representantes de los Estados de sentarse a la mesa de negociación y generar los necesarios acuerdos mutuos entre países de origen, tránsito y destino dada la compleja naturaleza de estos movimientos transfronterizos.

Las Relaciones Internacionales como disciplina, se presentan así como la opción idónea para el estudio de las migraciones transnacionales, así como de sus causas y efectos, dado su tratamiento multifactorial y de amplitud de enfoques de los problemas. Hablar de migración junto con su necesaria integración significa hablar de procesos *micro*, *meso* y *macro*²⁴, simultáneos y dinámicos en los que se manifiesta. El manejo de heterogéneos orígenes y causas de los acontecimientos en relación con el Estado no se constriñe a un solo cariz ni a un único nivel de análisis cuando se trata desde la disciplina.

El impacto de la integración de la migración en múltiples niveles y aristas en el Estado, el actor protagonista de la disciplina por antonomasia, conduce hacia estas dinámicas por niveles dada su naturaleza nada simplista. El nivel *micro* en el que tiene lugar la integración se centra en la incorporación del individuo a mercados de trabajo, la facilitación del desarrollo de su vida en el enclave étnico, así como en la sociedad de acogida. La escalada hacia el nivel *meso* conlleva la industria legal e ilegal de la migración (traslados, tecnologías de la comunicación, hospedaje, servicios de envío de dinero y paquetería) y la formación de comunidades transnacionales que comunican a ambos países involucrados con fines variados en lo que atañe a la normalización del transcurso cotidiano del migrante. Finalmente, en el

²² *Ibid*, p. 151.

²³ *Ibid*, p. 152.

²⁴ Adriana Sletza Ortega Ramírez, “La ingobernabilidad de las migraciones: aproximaciones desde la teoría del caos” en Paulino E. Arellanes Jiménez, *Teorías de relaciones internacionales y aplicación práctica*, tomo II, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2009 p. 126.

peldaño de lo *macro* se visibilizan las relaciones de interdependencia producto de factores históricos y contemporáneos, de tipo económicos, políticos, religiosos, etcétera, que determinan los actuales circuitos migratorios.²⁵

Actualmente, las migraciones son observadas desde el lente de lo transnacional, superando lo internacional debido a su impacto en los países involucrados. Se reconoce que el ámbito internacional consiste en el mero traslado de un grupo originario de un país en particular para asentarse en otro sin conservar sus lazos de pertenencia y adquiriendo nuevos de su lugar de residencia. Mientras que la perspectiva transnacional conserva los elementos identitarios de los migrantes y permite incluso la creación de comunidades en las que establecen vínculos permanentes con sus sitios de origen, incorporando aprendizajes y prácticas de la sociedad anfitriona.²⁶ Ante dicho panorama se puede aseverar que el proceso de la integración, como un modelo que permite la manifiesta diversidad de las minorías migrantes, corresponde a un nivel transnacional de las complejas relaciones entre Estados.

1.4 Corrientes teóricas

Los enfoques teóricos que han explicado las migraciones y los procesos inherentes a ellas presentan una tendencia a primar a un tipo de desplazamiento específico. La migración laboral ha tenido preponderancia en las investigaciones sobre movimientos transfronterizos. Por mencionar un ejemplo, la economía neoclásica, desde un enfoque focalizado en el individuo, encuentra en las diferencias salariales factores de expulsión y atracción (*push and pull*) de los migrantes.²⁷ Otra propuesta, la nueva economía de la migración, que identifica como causas de las migraciones la búsqueda de mayor seguridad de las familias mediante remesas o la mitigación de las imperfecciones de las economías subdesarrolladas ante la falta de seguros de desempleo o pensiones,²⁸ forma parte de un enfoque económico racionalista desde una aproximación del liberalismo.

Está otro grupo de teorías, identificadas en un enfoque histórico-estructural con herencia marxista, el cual centra a un nivel *macro* y desde una perspectiva histórica sus

²⁵ Adriana Sletza Ortega Ramírez, *op. cit.*, p. 127.

²⁶ Xiang Biao, *op. cit.*, p. 134.

²⁷ Douglas S. Massey *et. al.*, "Theories of International Migration, Theories of International Migration: A Review and Appraisal", en *Population and Development Review*, vol. 19, no. 3, Population Council, sep. 1993, pp. 433-434.

²⁸ Adriana Sletza Ortega Ramírez, *op. cit.*, p. 108.

análisis y prioriza razones de tipo políticas, relaciones de poder, dominación y subordinación al justificar las migraciones.²⁹ Este enfoque basa su estudio en los factores que permiten una estabilidad y estructuración de los movimientos transfronterizos de manera continua. Los mercados duales, en este sentido, hablan de una segmentación que distingue entre una mano de obra básica, estable y calificada de una estacional, temporal y fluctuante;³⁰ esto lleva a una necesidad crónica de los países desarrollados de trabajadores de este segundo tipo originarios de otros países.

La teoría de la dependencia, insertada en esta visión histórica, plantea una clasificación de centro y periferia para los Estados. La primera categoría, el centro, extiende su proceso de transformación laboral hacia la periferia, con la instauración de empresas multinacionales que lastiman las economías locales y generan migrantes en potencia. Por su parte, las ciudades globales, como otro modelo teórico, destacan nodos de concentración de inversiones, alta tecnología y del poder mundial como Nueva York, Londres y Tokio. La aglutinación de estos factores genera demanda laboral tanto de alta especialización como de baja o ninguna calificación; lo que se traduce en una alta segmentación que “desindustrializa” estos espacios y en una orientación hacia la economía terciaria.³¹

Finalmente está la vertiente o enfoque sistémico que busca una armonía entre niveles de análisis y la interdisciplinariedad, partiendo de los mismos enfoques económico e histórico así como de las aportaciones desde la Sociología. Se involucra aquí a las sociedades de origen, tránsito y destino; del mismo modo, se da relevancia a los contextos y dinámicas locales, nacionales e internacionales. Desde esta perspectiva se explican los nuevos factores que se generan como producto de los mismos desplazamientos, asegurando así su continuidad y creando incentivos de integración en el destino de las migraciones. Este es el caso de la teoría de redes, la cual afirma que las conexiones del capital social del migrante (relaciones de parentesco, reciprocidad y amistad) reducen las dificultades de la migración permitiendo su expansión.³²

El modelo del transnacionalismo, como ya se mencionaba, reconoce una dinámica simultánea en localidades de origen, tránsito y destino que trasciende fronteras geográficas,

²⁹ *Ibid*, p. 114.

³⁰ *Ibid*, pp. 110-11.

³¹ *Ibid*, p. 112.

³² Douglas S. Massey, *op. cit.*, pp. 448-451.

culturales y políticas, a la cual se le denomina “circuito migratorio transnacional”. Sin ser necesariamente el mismo concepto, pero con una similar lógica, se estudian los flujos de ingresos humanos como sistemas migratorios internacionales con un efecto imitativo hacia el tránsito de bienes, capitales, ideas e información. Desde esta idea de los sistemas migratorios se habla de cuatro grandes regiones que los comprende: Norteamérica, Europa, Medio Oriente y Asia-Pacífico.³³

Tabla 1.1 Enfoques teóricos que explican las migraciones³⁴

Enfoque	Modelo	Principales exponentes	Nivel de análisis	Variables
Económico racionalista, matriz teórica: liberalismo	Economía neoclásica “Pull&Push”	Ravenstein (1885, 1889) Lee (1969)	Individuo	Costo-beneficio, factores de atracción-expulsión, diferencial salarial, corrientes migratorias, selectividad
	Nueva economía de la migración	Stark (1993)	Hogar/comunidad de origen	Optimización familiar, incertidumbre de ingresos, diversificación de riesgo, carencia relativa
Histórico-estructural, matriz teórica: marxismo	Mercados duales	Piore (1979)	Mercados de trabajo en país receptor	Mercados laborales segmentados, industrialización, inflación estructural, flexibilidad laboral
	Teoría de la dependencia	Portes y Walton (1981)	Sistema Mundo (centros, semiperiferias y periferias)	Capitalismo, dependencia, explotación, división internacional del trabajo, clase
	Ciudades globales	Sassen (1989-2008)	Economías capitalistas y “tradicionales” o precapitalistas	Capitalismo, ciudades globales, colonialismo, neo-colonialismo, clase, ciudadanía desnacionalizada
Sistémico, matriz teórica: interdependencia ³⁵	Redes	Massey <i>et al.</i> (1990, 1993, 2004, 2005)	Hogar/grupos	Capital social, redes, causación acumulativa, circuitos migratorios
	Transnacionalismo	Bach <i>et al.</i> (1990), Portes y Guarnizo (2003),	Circuitos transnacionales (origen, tránsito y destino)	Participación transnacional, organizaciones sociales, transformaciones

³³ Adriana Sletza Ortega Ramírez, *op. cit.*, p. 120.

³⁴ Cuadro obtenido de Adriana Sletza Ortega Ramírez, *op. cit.*, p. 110-122.

³⁵ Para este último enfoque sistémico se consideró más pertinente la perspectiva de la interdependencia que la propuesta original de la autora del funcionalismo, dada la existencia de una necesidad de migraciones tanto de países expulsores como de receptores.

		Levitt y GlickSchiller (2006)		sociales, vida transnacional, industria de la migración
	Sistemas migratorios internacionales	Massey <i>et al.</i> (1998-2005)	Regímenes internacionales (países receptores y emisores)	Sistemas migratorios internacionales, flujos migrantes concomitantes a flujos de capitales

Para esta revisión de las teorías sobre migración es necesario apuntar que la existencia de múltiples teorías para un mismo fenómeno no implica la invalidación de estas entre sí. Expertos en la temática aseveran que estos enfoques pueden ser apropiados desde los diferentes niveles de actores y factores involucrados.³⁶ En el cuadro recién presentado (ver tabla 1.1) se pretende ilustrar esta idea para que, partiendo de la problemática que se quiera abordar, el investigador pueda discernir entre un modelo teórico y otro de acuerdo a las características propias de esta. Como es en esencia el estudio desde las Relaciones Internacionales, amalgama de diversas perspectivas, la total aprehensión de la migración requiere del empleo de los diferentes campos de estudio que intervienen en dicho proceso.

Para el caso de la crisis actual en Europa de refugiados, la cual complementa el tema de la presente investigación: la integración, podría emplearse la teoría de los sistemas-mundo de Immanuel Wallerstein. Desde el enfoque histórico-estructural ya mencionado, los sistemas-mundo como un todo integrado ofrecen una unidad de análisis alternativa que supera las barreras temporales, espaciales y metodológicas tradicionalmente establecidas con el predominio del Estado-nación.³⁷ Esta visión holística como trasfondo explicativo permite ubicar la problemática de los refugiados como un fenómeno con profundas raíces históricas que no se frena ante las líneas divisorias imaginarias del Estado ni se ciñe a los ámbitos de las parcelas delimitadas por las ciencias sociales. El sociólogo estadounidense explica así que los movimientos de refugiados son producidos por intervenciones políticas y militares de países capitalistas para proteger sus inversiones en el extranjero y para apoyar gobiernos que simpatizan con la expansión del mercado global. Al fracasar dichos gobiernos, desplazamientos masivos ocurren ante la inestabilidad producida hacia los países de donde provienen las grandes inversiones de capitales.³⁸

³⁶ Douglas S. Massey, *op. cit.*, p. 433.

³⁷ Immanuel Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 32.

³⁸ *Ibid*, p. 448.

Ante este panorama descrito y la inquietud generada por el tema seleccionado de la política de integración del migrante en Alemania, se ha optado por descartar el enfoque económico dedicado casi por completo a la migración laboral. Respecto al enfoque estructural, si bien este ofrece una alternativa bastante menos rígida de análisis que da lugar a interacciones en diversos niveles con múltiples actores en los que tienen cabida procesos como la integración, el protagonismo dedicado a un sistema estructural global como elemento clave en las migraciones no reconoce el papel aún determinante que tiene el Estado en la materia. Si se quiere dar cuenta de una política gubernamental creada primordialmente por este sujeto, habrá que decantarse por un enfoque que reconozca de forma simultánea al Estado y una pluralidad de actores que participan de las migraciones: el enfoque sistémico en su aproximación teórica de la interdependencia.

El modelo considerado como el más pertinente para el estudio de la integración del migrante es el del transnacionalismo; esto dado su manejo de variables tales como la vida transnacional y las transformaciones de sociedades, así como de la actuación de países de origen, tránsito y destino como nivel de análisis. Este modelo se emparenta y diluye incluso con el concepto de interdependencia. Robert Keohane y Joseph Nye, como padres fundadores del paradigma de la interdependencia compleja, introducen este término aludiendo inicialmente al transnacionalismo. Los temas diversificados que se tratan en foros internacionales son preocupación de este modelo que enfatiza en la necesaria cooperación y diálogo en aras de hallar una solución a dichos asuntos.³⁹ Es por esta alternativa explicativa que se puede entender la imagen de una fuerte y empoderada Alemania sentándose a la mesa de negociación con una debilitada y cuestionada Turquía discutiendo términos de un acuerdo regional sobre el tratamiento al actual contingente de refugiados, por mencionar un caso.

1.5 Debate sobre las migraciones

Al reconocer en la historia general de la humanidad la simultánea evolución de las migraciones internacionales, se pueden identificar procesos concomitantes en ambas. Durante el siglo XX, siglo en el que se configuró el actual orden mundial, se instauraría y consolidaría un sistema de control de las corrientes migratorias que previamente no existía. Los desplazamientos humanos por razones económicas conducirían de forma paulatina a una

³⁹ Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 59-61.

regulación y control de los mismos; mientras que aquellos forzados por aspectos políticos y militares llevaron a una protección e instauración de un régimen internacional del refugio, fundado por los mismos Estados directamente afectados en ese momento, los europeos.

La Segunda Guerra Mundial, como el innegable punto de inflexión en muchos procesos humanos, convirtió a 60 millones de personas en refugiados, desplazados o deportados; esta cifra tan sólo en Europa fue cerca del 10 por ciento de la población.⁴⁰ Lo anterior explica la pronta y consensuada respuesta desde la comunidad internacional; Estados y organizaciones internacionales, que instauraron esta figura del refugiado como forma de protección internacional. Esta asociación de capítulos históricos con sus consecuentes repercusiones en los flujos de migrantes y el relativamente reciente esfuerzo humano por regularlos, puede aplicarse también en el caso de la Guerra Fría y el manejo que tuvieron países del bloque capitalista con la concesión del refugio a los disidentes del bloque socialista como un potente simbolismo político.⁴¹

Sin embargo, salvo estos momentos de la segunda posguerra que permitieron espacios de discusión entre los sujetos internacionales respecto a las formas de migración manifiestas, no se logró su tratamiento desde principios y acuerdos internacionales. El debate en Norteamérica, sobre todo, y Europa respecto a las condiciones en que se debían de dar las migraciones, fue prácticamente inexistente. El diseño de políticas se dio a discreción de los Estados por élites, priorizando las necesidades laborales y de la política exterior.⁴²

En este sentido, la migración ha cumplido un fin utilitario de los gobiernos que se han propuesto fomentarla o restringirla al dictado de los contextos de las jurisdicciones estatales. El caso de la lucha contra la ilegalidad ilustra esta idea. Pese a los acuerdos en materia de refugiados desde la ONU que han insistido en la no criminalización de esta migración vulnerable al ingresar ilegalmente a los países en la búsqueda de protección, los Estados emplean esta etiqueta de ilegal que presenta una imagen de crimen vinculada al migrante ante la opinión pública.⁴³ La asociación queda fija en la sociedad con el discurso político y esta idea indisociable de migrante-crimen termina por ser válvula de escape frente a las

⁴⁰ Jan Walter, “Alemania, una historia de migraciones”, Deutsche Welle, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-una-historia-de-migraciones/a-18723301>, consultado el lunes 18 de septiembre de 2017.

⁴¹ Ana Ma. López Sala, *op. cit.*, p. 42.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Liz Fekete, “The Emergence of Xeno-Racism”, *Race & Class*. SAGE, vol. 43, no. 2. p. 27.

problemáticas internas: inseguridad, desempleo, fin de la identidad nacional.⁴⁴

No es sino hasta años relativamente recientes, en el marco de las Conferencias Internacionales sobre la Población y el Desarrollo de Bucarest (1974) y la Ciudad de México (1984) auspiciadas por la ONU, que el tema migratorio empieza a ser reconocido desde su esencia humana. Temas como el respeto a los derechos humanos, la mejora de las condiciones laborales del trabajador migrante y la prevención de la discriminación son retomados como puntos necesarios a tratar hacia una regulación de las migraciones.⁴⁵

No obstante, en los albores del milenio y en un esfuerzo conjunto de los Estados por resolver los grandes problemas de la humanidad, se deja fuera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio el siempre aplazado asunto migratorio. Al llegar el año pactado como meta de estos objetivos, 2015, se acuerda la necesidad de una nueva agenda de desarrollo: la Agenda 2030 de la que se desprenden los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible y con los que la totalidad de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometen.

Si bien la movilidad internacional es abordada en la Agenda 2030 de forma conexas y no es mencionada de forma explícita en los objetivos, aquella es incluida en prácticamente todos estos al tratarse de un tema multifactorial.⁴⁶ En el desglose por metas de cada uno de los objetivos, se puede observar a la migración en el de salud y bienestar, trabajo decente y crecimiento económico y alianzas para lograr los objetivos, entre otros. Este reciente reconocimiento de los movimientos transfronterizos ha sido de tal relevancia en la comunidad internacional que el 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de ONU, adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, un compromiso encaminado a aprobar el Pacto Mundial para la Migración segura, regular y ordenada hacia el logro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la garantía de los Derechos Humanos de los migrantes, en el que México ha sido un actor clave con sus participaciones en las consultas y negociaciones.⁴⁷

En este panorama de evolución y cambio en las migraciones a la par de la compleja

⁴⁴ Ana Ma. López Sala, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁵ United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division, "Integrating migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development", United Nations, no. 5, diciembre de 2015, p. 1.

⁴⁶ Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria, "La migración internacional en la Agenda 2030", 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2767/1/images/19_Bitãcora_migratoria_La_migraciã³n_internacional_en_la_agenda_2030.pdf.

⁴⁷ *Ibidem*.

arena internacional con un cuestionado pero aún protagonista Estado y en un contexto de interdependencia y necesaria disposición para el diálogo es que se da una bifurcación de enfoques sobre cómo ha de ser abordada esta dinámica transnacional de origen y repercusiones internas. Desde el enfoque que se le ubique es fundamental para determinar el tipo de política de migración y, por ende, de integración que se implementará en los países receptores.

1.5.1 Enfoque desde la economía

Temporalmente se pueden ubicar los orígenes de esta visión de las migraciones en el siglo XIX y hasta el año 1914. En estos años se dio un predominio de la ideología liberal cuyo principal argumento respecto a las migraciones descansaba en la libertad migratoria,⁴⁸ conducta que sostenía el modelo de organización social durante este momento de colonización en África y Asia.

No obstante, esta idea de libertad de circulación transfronteriza no se tradujo necesariamente en una ausencia de controles al movimiento. La regulación existente no estaba diseñada para frenar los flujos como hoy día se hace. Se buscaba más bien clasificar la migración y determinar las condiciones de la colonización en los territorios de ultramar.⁴⁹

Estos elementos históricos permitieron tener una primera imagen positiva y racionalizada de las migraciones. Esta percepción ha persistido hoy en día, pese al enfoque desde la seguridad. Existen defensores de las migraciones desde este enfoque de la economía que ven en ella un aliciente para promover el consumo, la creación de inversiones y mejorar la productividad e innovación tecnológica. Países como Canadá y Australia, identificados bajo este enfoque, han permitido la migración a pesar de elementos en contra como la recesión económica, el desempleo y la opinión pública.⁵⁰

Otros indiscutibles promotores de este enfoque son las empresas. Las migraciones son un complemento natural a estos sujetos. La lógica desde las empresas internacionales comulga con la dinámica de los flujos de personas que aportan innovación e ideas necesarias en su funcionamiento y enlaces con mercados extranjeros para su expansión. Estos beneficios económicos en los principales generadores de empleo de los países receptores no terminan

⁴⁸ Ana Ma. López Sala, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁴⁹ *Ibid*, p. 34-35.

⁵⁰ *Ibid*, p. 47.

ahí. El impacto en los países de origen es todavía más visible con las remesas y el combate a la desigualdad al aportar directamente los recursos a las comunidades más empobrecidas, de donde proviene buena parte de las migraciones. De acuerdo con la ONU, a finales de la primera década de este milenio, tan sólo en América Latina las remesas representaron cerca del 60% del total de la inversión extranjera directa y la asistencia combinadas. El caso emblemático de México en la región es todavía más ilustrativo en este sentido; se estima que la tasa de pobreza decrece en los hogares mexicanos en los que por lo menos uno de sus integrantes ha migrado (al interior o exterior del país).⁵¹ Es por ello que la migración, entendida a partir de este enfoque, ofrece una alternativa al crecimiento y desarrollo de los países involucrados, emisores y receptores.

Contrario a lo que se ha argumentado respecto a los aportes de las migraciones, están los datos que ofrecen organizaciones como la OCDE, que hablan más bien de un fortalecimiento a la economía con las migraciones. De 2004 a 2014, los migrantes representaron 47% del incremento de la fuerza laboral en Estados Unidos y el 70% en Europa. Esta presencia de trabajadores no nacionales no implica gastos con cargo al erario público como se hace creer. Diversos estudios afirman que los migrantes contribuyen más en impuestos de que lo que reciben en ayudas sociales; sobre todo los indocumentados que se ven limitados en el acceso a diversos servicios gubernamentales.⁵²

Esta perspectiva, que enfatiza más los beneficios que las cargas que significan los desplazamientos humanos, pretende la creación de regulaciones más flexibles de acuerdo a la demanda laboral que requiere a los migrantes; sobre todo en época de expansión económica, con el fin de evitar su ilegalidad y la situación de riesgo a la que se ven expuestos con la imposición de medidas restrictivas hacia este grupo. La migración puede traducirse en beneficios para los países de origen de los migrantes; incluso puede ser identificada como un factor que fortalece al Estado financiera y demográficamente, dada su composición mayoritariamente joven. En resumen, desde el enfoque de la economía y recuperando una reflexión desde las Naciones Unidas: “La migración no es un problema de seguridad que

⁵¹ Centro de Información de las Naciones Unidas, “La migración conlleva beneficios y desafíos para América Latina”, Boletín ONU, comunicado no. 09/89, 5 de octubre 2009.

⁵² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Is migration good for the economy?”, en *Migration Policy Debates*, mayo 2014, p. 1.

debe ser resuelto sino una política pública que debe ser pactada”.⁵³

Como se puede observar, este enfoque es compatible con el de la Agenda 2030 que ve en las migraciones un elemento favorecedor al desarrollo de todas las partes involucradas en ella: sociedades de origen, destino y tránsito. Del compromiso y colaboración de todas las naciones miembros de las Naciones Unidas dependerá el éxito o fracaso de este enfoque.

1.5.2 Enfoque desde la seguridad

La incentivación y defensa de los movimientos internacionales de población promovida desde el enfoque de la economía es cuestionada en el enfoque de la seguridad al trascender la idea de la soberanía estatal y la defensa del primigenio interés nacional, traducido en la pervivencia del Estado y la protección de sus fronteras, las cuales son mostradas en su fragilidad con el ingreso de migrantes.

En el enfoque desde la seguridad, el Estado ha desempeñado un papel activo en la “securitización” de la migración e “internalización” de la misma, lo que indica un manejo totalmente contrario a su naturaleza: pacifista y transnacionalista. Este hecho se puede verificar en la asignación de los asuntos migratorios para su manejo a los ministerios de seguridad o interiores de la mayoría de los Estados.⁵⁴

Si bien la regulación migratoria ya se presentaba desde el siglo XIX, no es sino hasta finales del XX, en la década de los 90 cuando la aparición de la cuestión de la inmigración irregular y del tráfico de inmigrantes en la agenda política de países receptores y organizaciones internacionales tiene lugar.⁵⁵ El ahínco en estos temas, sin embargo, crea una paradoja al procurar endurecer las condiciones de entrada y conseguir disparar el número de extranjeros en situación irregular;⁵⁶ lo que pone de manifiesto el inadecuado entendimiento de los complejos movimientos transfronterizos.

Pese a esta insistencia de atender realidades internacionales dinámicas desde el ámbito de lo interno, las políticas estatales presentan rasgos semejantes o hasta coordinados con este objetivo en común de controlar las migraciones.⁵⁷ El caso paradigmático es la Unión

⁵³ Centro de Información de las Naciones Unidas, *op. cit.*

⁵⁴ Xiang Biao, *op. cit.*, p. 139.

⁵⁵ Ana Ma. López Sala, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 97.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 127.

Europea y el acuerdo de Schengen que regula los ingresos a la región, conservando la facultad individual de los Estados a gestionar sus propias fronteras en el momento que así lo decidan.

Europa ha mostrado también una tendencia al uso utilitario de la migración y sus relaciones con Estados de tránsito y origen con un enfoque punitivo, al pretender castigar a los países que no cumplan con la tarea de contener la migración ilegal con una reducción de la ayuda al desarrollo y otras cooperaciones internacionales.⁵⁸

El enfoque desde la seguridad justifica estas medidas al conceder un tratamiento de las migraciones coordinado entre países -en lo que se refiere a la implementación de medidas-, pero resuelto dentro de las delimitaciones de uno o algunos pocos países -en cuanto a las decisiones que las regulan. Este control de las migraciones desde la década de los noventa tendría su punto de inflexión con los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos y el inicio oficial de la lucha contra el terrorismo.

El terrorismo como un oponente al objetivo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y que busca perpetrar daños a la población civil con el fin de intimidar o coaccionar a un gobierno o a una organización internacional⁵⁹, condujo a una regulación más férrea de los movimientos transfronterizos. En este mismo contexto, se reconoció también la existencia del extremismo violento como un conducto hacia el terrorismo. Este fenómeno, sin una definición establecida, puede ser identificado como el entorno de intolerancia religiosa, cultural, social que cuestiona valores como la paz y la justicia y entre cuyas causas de origen están la falta de oportunidades socioeconómicas, la discriminación, la vulneración de los derechos humanos, conflictos no resueltos, entre otros.⁶⁰

Si bien, como tal, no existe un consenso respecto a estos términos, es de suma importancia distinguirlos. Se reconoce que el extremismo violento comprende una categoría más amplia de condiciones y factores que propician la aparición del terrorismo. El peligro radica en que una confusión de ambos propicie la implementación de medidas radicales contra la manifestación de la violencia en actos que no pueden calificarse como terrorismo.⁶¹ Las migraciones transnacionales han sufrido esta vinculación con el terrorismo, cuando en

⁵⁸ Xiang Biao, *op. cit.*, p. 137.

⁵⁹ Centro de Información de las Naciones Unidas, *op. cit.*

⁶⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Plan de acción para prevenir el extremismo violento. Informe del secretario general”, septuagésimo periodo de sesiones, 24 de diciembre de 2015, pp. 7-9.

⁶¹ *Ibid*, p. 2.

realidad han sido los grupos vulnerables por el entorno generado por el extremismo violento.

La inestabilidad y el conflicto en las regiones de origen de los migrantes, un entorno donde impera el extremismo violento, los obliga a huir de esa misma violencia e inseguridad que, algunos aseguran, llevan consigo al traspasar las divisiones interestatales. Si bien no se puede desechar del todo el aprovechamiento de estos movimientos para que individuos con ideas afines a las de grupos terroristas ingresen a otros territorios, tampoco ha de relacionarse en automático a los migrantes como generadores de extremismo violento y de terrorismo.

Diversos autores señalan incluso que la aparición del terrorismo en Europa es más probable que sea por razones internas que externas;⁶² es decir, aquellas segundas o hasta terceras generaciones de nacionales con origen foráneo que, a falta de efectivas políticas de integración, no han conseguido igualdad de empleo y educación que les brinde una sensación de pertenencia a la sociedad en la que viven. La falta de oportunidades económicas, la marginación, la prolongación en los conflictos, como elementos generadores de extremismo violento, constituyen también factores que impiden la integración del migrante. La necesidad de integración representa entonces, un innegable e impostergable asunto por resolver en el debate de las migraciones.

⁶² Khalid Koser y Amy E. Cunningham, “Migration and Violent Extremism in Contemporary Europe”, The World Bank, 16 de marzo de 2016, disponible en: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/migration-and-violent-extremism-contemporary-europe>.

CAPÍTULO 2.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN EN ALEMANIA, DE LA POSGUERRA A LA ACTUALIDAD

'Nos dirigiámos a la frontera y los soldados rusos nos enviaban de vuelta. Mi madre tenía todos los documentos y los sellos posibles, pero nos decían que no valían,"recuerda Barbara Keller. Sus manos se agitan, los dedos tamborilean, las lágrimas corren por sus mejillas. Hasta que llegaron a una aldea, donde un granjero les indicó un paso hasta la frontera. Casi una noche entera cruzando un prado y un bosque. 'Al amanecer, vi una tienda de campaña y la bandera estadounidense. Era el 14 de octubre de 1945,"un día festejado después cada año.

Testimonio de residente de la región de los Sudetes (hoy República Checa) y expulsada de su hogar al pertenecer a una minoría étnica alemana¹

Durante la segunda mitad del siglo XX, el concepto migrante representó una dificultad dadas las propias interpretaciones que tenía Alemania de lo que un alemán y un extranjero debían ser. Para definir a un migrante se partía de la contraparte, lo que se entendía por un nacional alemán. La nacionalidad alemana, como una concepción más étnica que cultural, afirmaba a todos los individuos con dicha pertenencia bajo el principio jurídico *ius sanguinis*, dejando fuera a los nacidos en el territorio con origen foráneo.

Se puede afirmar que esta característica se debe al predominio de desplazamientos emigratorios desde Alemania previos a la Segunda Guerra Mundial (SGM). En el entendido de que el criterio del *ius sanguinis* asegura la nacionalidad de las personas sobre todo en aquellos lugares donde la emigración tiende a prevalecer, cobra sentido que las medidas privilegiadas para garantizar la identidad alemana fueran las del derecho de sangre. El más inmediato nexos del país con los movimientos transfronterizos, anterior al del conflicto mundial, tuvo lugar a fines del siglo XIX y consistió en un éxodo de alemanes en la pobreza rumbo a las tierras de América del Norte y, en menor medida, de América del Sur y Australia.²

¹ Swissinfo, “La crisis de los migrantes resucita los traumatismos de 1945”, SWI, Suiza, 30 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.swissinfo.ch/spa/la-crisis-de-los-migrantes-resucita-los-traumatismos-de-1945/41750404>, consultado el lunes 16 de mayo de 2016.

² Thomas Schmitt, “Migración en Alemania”, en José Juan de Olloqui, *Estudios en torno a la migración*,

La concesión de la nacionalidad bajo el requisito del *ius sanguinis* puede ser considerada como una consecuencia tanto de la escasa experiencia del Estado con la inmigración; como de la convicción de que Alemania no podía ser definida como un país de inmigración, al ser en buena parte de su existencia uno de desplazamientos hacia el exterior.

Esta diferenciación entre las formas de otorgar la nacionalidad y definir a un natural de un extranjero representa un rasgo en la evolución de Alemania de un país expulsor de migración a el segundo destino, en términos absolutos, con mayor población itinerante del mundo; transición que da inicio a mediados del siglo pasado, tomada como el punto de partida del presente análisis.

El periodo comprendido de 1945 a 1961 fue examinado como la primera etapa de migración hacia Alemania. Consistió en nacionales alemanes reinstalados en su nación de origen. La distinción entre los diferentes orígenes de migrantes se haría evidente hasta finales del periodo y durante los dos posteriores (de 1961 a 1973 y de 1973 a 1988), al residir familias enteras con integrantes nacidos en suelo alemán, pero que fueron consideradas como extranjeros sin posibilidades reales de acceder a la naturalización. Para el cuarto periodo, de 1988 a 1992, la conjunción de elementos internos y externos dificultaría las intenciones del gobierno por planear y controlar los flujos de inmigración y reforzaría la entrada de extranjeros descendientes de alemanes étnicos y solicitantes de refugio. De 1992 a 2000, la quinta etapa, se observan intentos por estructurar la población migrante al interior y frenar al mínimo los ingresos del exterior, al restringir arribos de inmigrantes judíos, extranjeros en búsqueda de refugio y personas con ascendencia alemana. Finalmente, en una sexta etapa, la migración hacia Alemania en años recientes ha registrado niveles equiparables a los de la SGM, donde los solicitantes de refugiado han predominado y adquirido prioridad de entrada.

La determinación y desglose de estas seis grandes etapas en la evolución de la migración hacia Alemania, se realizó identificando el dominio de uno u otro de los tipos de migrantes que prevalecieron en cada periodo, así como situando acontecimientos históricos que incidieron en las pautas de intensificación o restricción a la entrada de extranjeros.

2.1 Primer arribo de la migración hacia Alemania (1945 – 1961)

En esta primera etapa hubo un dominio en la entrada de alemanes que abandonaron su país

Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2015, pp. 85-86.

por razones de guerra. Los grupos que conformaron este arribo a Alemania fueron: expulsados que retornaron a la República Federal de Alemania (RFA) de 1945 a 1950 (*Vertriebene*); descendientes de alemanes étnicos de Europa Central y del Este o repatriados (*Aussiedler*) y ciudadanos de la República Democrática Alemana que fueron exiliados (*Übersiedler*).³ En menor medida se dio la presencia de refugiados y migrantes laborales.

Las potencias aliadas, luego del fin de la guerra, otorgaron concesiones a la antigua Checoslovaquia y Polonia para retirar a los alemanes viviendo al interior de sus fronteras. El peso de dicha medida no fue menor al tratarse de antiguos territorios alemanes que pasaron a formar parte de la administración de países del Este. Las mayores cifras se localizaban justamente en Checoslovaquia y Polonia, con 2,9 millones y 670 mil nacionales alemanes respectivamente. Otros Estados donde habitaban alemanes también les dieron el mismo trato de expulsión. Yugoslavia contaba con 360 mil, Hungría con 225 mil y en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se podían contar 1,5 millones de alemanes. En Rumania, hasta 250 mil personas fueron forzadas a desplazarse como migración laboral hacia la antigua URSS para después ingresar tanto a Alemania occidental como a la oriental.⁴

Estos alemanes retornados dentro de las delimitaciones territoriales de la RFA y de la República Democrática Alemana (RDA), quienes se vieron forzados a abandonar sus hogares por el nuevo mapa geográfico y político resultante de la SGM, representan al primer grupo de esta fase inicial de inmigración, el de los expulsados o los *Vertriebene*.

En segundo lugar se encuentra el grupo de descendientes de alemanes étnicos de Europa Central y del Este, nombrados *Aussiedler*. El arribo de alemanes étnicos dio inicio en 1950 y aunque se siguió presentando este tipo de migración incluso hasta los años 90,⁵ fue durante esta década que se dio un número importante. El momento de llegada es el aspecto en que se distinguen los *Aussiedler* del grupo de los *Vertriebene*; mientras que estos son considerados durante el breve periodo de los primeros cinco años luego del fin de la guerra, aquellos son contabilizados luego de 1950. Se estima que cerca de 1,4 millones de individuos

³ Los *Übersiedler* representan en sí una categoría completamente diferenciada que, para los fines de esta investigación, no se considera como inmigración extranjera.

⁴ Rainer Münz, Wolfgang Seifert y Ralf E. Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Ed. Campus, Frankfurt, 1999, pp. 28-29.

⁵ Si bien es cierto que se trata del mismo tipo de inmigrantes, individuos reconocidos como étnicos con ascendencia alemana, los *Aussiedler* de finales de la década de los 80 e inicios de los 90 fueron considerados bajo una nueva categoría: *Spätaussiedler*, al presentar características diferenciadas en las generaciones tardías descendientes de los alemanes de aquellas pertenecientes a las décadas de los 50 y 60.

fueron registrados como *Aussiedler* en la RFA hasta mediados de los años 80. Los principales lugares de origen fueron Polonia, Rumania y la URSS.⁶ Precisamente de este último sitio fue de donde menos *Aussiedler* pudieron emigrar hacia Alemania en estos años, debido a restricciones impuestas a través de cuotas fijas y de casos de reunificación familiar. La URSS, sin embargo, no fue la única en ejercer un control hacia las minorías alemanas. Polonia y Rumania restringieron la emigración condicionándola a ayuda financiera de parte de la RFA.⁷

Las razones de reunificación familiar o de discriminación no figuraron como las únicas justificaciones para solicitar la entrada a Alemania. El incentivo económico también jugó un papel determinante en la decisión de desplazarse de los Estados socialistas hacia la parte occidental y capitalista del país germano.⁸ En el discurso -y como una manera de seguir reforzando la aseveración categórica de que Alemania y la migración no son conceptos que armonizan- se seguía viendo a este tipo de migración étnica como una repatriación y se sostenía que las motivaciones eran meramente políticas y sociales y que respondían a un sentido de pertenencia o hermandad alemana, descartando por completo el factor económico.

Como tercer grupo predominante de desplazamiento hacia Alemania occidental se encuentran ciudadanos de la República Democrática. Pese a que se trata de un desplazamiento al interior de las mismas fronteras que hoy definen a la actual Alemania, los llamados *Übersiedler* alcanzaron el número de 3,8 millones de alemanes del Este hacia la RFA, desde la fundación de la RDA en 1949 y hasta 1961, año en el que se construyó el Muro de Berlín y las limitaciones a los movimientos entre ambas Alemanias se instauraron⁹.

Se hace una mención de esta categoría, aun cuando es contemplada en la presente investigación como un tipo de desplazamiento interno, debido al efecto catalizador que tuvo con respecto a otro grupo de mayor impacto, el laboral. La migración laboral hacia Alemania aparece a mediados de los años 50. A pesar de su arribo en los años inmediatos a la SGM, no llega a ser de consideración sino hasta 1961 cuando, como medida de contención ante el éxodo cuantioso de ciudadanos alemanes orientales o *Übersiedler*, se impone la barrera del muro y la necesidad de reclutamiento y ocupación en el mercado laboral se hace notoria.

⁶ Rainer Münz y Ralf Ulrich, "Changing patterns of immigration to Germany, 1945-1995. Ethnic origins, demographic structure, future prospects", en Klaus J. Bade y Myron Weiner, *Migration past, migration future. Germany and the United States*, Berghahn Books, New York, 1997, p. 69.

⁷ *Ibid*, p. 70.

⁸ *Ibid*, p. 69.

⁹ *Ibid*, p. 73.

Esta línea divisora al interior de una misma nación fue un punto de quiebre trascendental que la dejaría con secuelas respecto a las distinciones que existen actualmente hacia el migrante entre los estados federados que pertenecieron a la RDA y a la RFA. El sistema de producción de apertura comercial implementado de un lado de Alemania y el controlado por parte del Estado en la parte oriental marcarían no sólo diferencias en las economías de los dos países, sino distinciones en las actitudes y el trato al migrante en muestras graduales de aceptación y xenofobia respectivamente que se irían acentuando.

Como un particular y simbólico caso de inmigración en la RDA, está aquella por motivos de protección internacional. La RDA recibió en esta etapa refugiados de Grecia. Se trató en su mayoría de niños y jóvenes cuyos padres fueron víctimas de la guerra civil griega de los años 40, así como de profesores y funcionarios pro comunistas que se vieron obligados a huir. Para 1961 se contabilizaron más de 1,300 refugiados griegos, los cuales hicieron de las ciudades Dresde y Radebeul sus segundos hogares.¹⁰

Es de resaltar también el hecho de que los refugiados griegos fueron integrados a la sociedad alemana del Este, la parte más hermética y reticente al ingreso de extranjeros. Tanto en el ámbito escolar como en el laboral los griegos fueron aceptados entre los alemanes. Muchos de ellos, no obstante, retornarían a Grecia a mediados de los 70 y otros más obtendrían la nacionalidad alemana a lo largo de la permanencia de la RDA.¹¹

Españoles recibidos también como refugiados fueron parte de estos casos emblemáticos de otorgamiento de protección internacional por parte de la RDA. Su salida de España encontraba su origen también en una guerra civil. Al igual que en el caso de los griegos, los españoles serían alojados en Dresde. Sin embargo, estos no buscaron obtener la ciudadanía debido a que este grupo regresaría a su país, desapareciendo así el número de registrados españoles bajo la figura de refugiado a finales de los 80.¹²

En resumen, los casos representativos del refugio y los grupos de desplazados que retornaban a Alemania significaron un primer momento de su transición hacia la realidad migratoria que apenas estaba comenzando en la década de los 60 con un nuevo tipo de

¹⁰ Klaus J. Bade y J. Oltmer, "Migration, Ausländerbeschäftigung und Asylpolitik in der DDR", Bundeszentrale für Politische Bildung, disponible en: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56368/migrationspolitik-in-der-ddr?p=all>, 15 de marzo de 2005, consultado el martes 24 de mayo de 2016.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

migración y un componente extranjero más marcado.

2.2 Modelo *Gastarbeiter* o del trabajador invitado (1961 – 1973)

Con la entrada de la década de los 60 y el imparable desplazamiento de alemanes del Este hacia el Oeste desde el fin de la guerra, la RDA decide dar unilateral y sorpresivamente un giro a las relaciones con su homóloga occidental y, con este, al curso de la historia del siglo XX y a los flujos de migración conocidos en la realidad alemana. El 13 de agosto de 1961 se erige un símbolo de rechazo al libre tránsito humano en las fronteras de la Alemania oriental para separarla de la occidental. El muro terminó por definir y contrastar los modelos que seguirían cada una de las escisiones no sólo en sus políticas de migración, sino en la socialización de sus poblaciones con los venideros habitantes extranjeros durante décadas.

Se encontraban, por un lado, la RDA caracterizada por la conversión del marxismo en una doctrina de Estado, en la ideología totalitaria que no dio cabida a un ejercicio intelectual, independiente y diverso; la RFA, por el otro, permitió el desarrollo de ideas plurales y democráticas, otorgándole al individuo un papel protagónico en la conformación de la sociedad y distanciándose de ideologías aglutinadoras y radicales que no permitiesen la heterogeneidad.¹³ Esta dualidad que marcó el sistema económico y político de las dos Alemanias incidió también en la mentalidad de los habitantes de cada uno de los respectivos territorios, sobre todo en lo que se refiere a su contacto con aquello que proviene de fuera de los límites fronterizos, de lo nuevo, de lo diferente, de lo diverso, de lo extranjero. Es importante enfatizar este punto debido a que si bien, ambos países recién formados estaban por experimentar un cambio respecto al tipo y volumen de inmigración en sus territorios, este rasgo distintivo en el tratamiento de la inmigración prevalecería hasta tiempos actuales.

Con este panorama de división fronteriza que inauguraba los 60 prácticamente todos los aspectos que inciden tanto de forma directa como indirecta en la definición de la migración coincidieron en un cambio para formar una coyuntura que marcaría al país con respecto a su vinculación con los migrantes. La economía, que presentó una acentuada mejora tras las pérdidas que dejó el flagelo de la guerra; la política, que se vio deteriorada con el inicio del periodo de la Guerra Fría e impedida para fraternizar a las dos repúblicas alemanas;

¹³ José Andrés Rojo, “En la Guerra Fría ganó la libertad”, El País, 4 de noviembre de 2014, disponible en: https://cultura.elpais.com/cultura/2014/10/31/babelia/1414778360_920601.html, consultado el jueves 26 de mayo de 2016.

e incluso la misma sociedad, esencialmente la occidental, que luego de la reciente experiencia bélica se hizo notoria una mayor tolerancia y aceptación con respecto al extranjero, representaron estos factores que dieron como resultado nueva etapa migratoria.

Resulta digno de mencionar este último punto respecto al cambio de concepción hacia el extranjero registrado en la sociedad alemana de la RFA. El modelo *Gastarbeiter* fundado y promovido por el gobierno de la parte occidental de Alemania es la prueba de ello desde su propia denominación. Se sabe que durante este periodo los alemanes deseaban manifestar a los trabajadores extranjeros recién llegados que eran bienvenidos y por ello estos últimos eran recibidos en un ambiente de fiesta con música y cerveza en las estaciones de tren. Como reforzador de este sentir -y a fin de evitar reavivar el pasado del conflicto militar- el gobierno tuvo a bien designar a esta modalidad de atracción de trabajadores migrantes como *Gastarbeiter* (trabajador huésped, en un tono más gentil) para distinguirla de los *Fremdarbeiter* (obreros extranjeros que fueron forzados y empleados durante la guerra).¹⁴

No obstante, fue en definitiva el levantamiento del muro en conjunto con el acontecimiento del milagro económico a través del modelo orientado a las exportaciones y la consecuente demanda de mano de obra, el impulsor que repuntó a la inmigración. La afluencia de trabajadores extranjeros fue alentada y fomentada por el mismo gobierno alemán por medio de tratados bilaterales con países de la zona del Mediterráneo. Entre estos lugares de origen estaban: Grecia, Italia, Marruecos, Portugal, España, Túnez, Yugoslavia y Turquía, siendo este último de donde más trabajadores llegarían a Alemania. Ambas partes contratantes de dichos tratados encontraban conveniente pactar la salida de trabajadores de estos sitios. Alemania deseaba llenar este faltante resultante del apogeo económico y los Estados exportadores de mano de obra veían el pacto como una alternativa que aliviaría su situación de desempleo y prevendría posibles manifestaciones de malestar y descontento, además de reportarles ingresos de dinero por medio de las familias de los inmigrantes.¹⁵

Alemania del Este tampoco se quedó atrás en el reclutamiento de fuerza laboral para su economía desde el extranjero. Desde mediados de los 60 e incluso hasta los últimos años de la RDA, la implementación del programa homólogo “trabajadores bajo contrato” logró

¹⁴ Wolfgang Brücher y Andreas Kilp, Tipos de inmigrantes en Alemania y sus problemas en un país recién unificado, en Miguel Panadero y Carmen García, *Migraciones extranjeras en la Unión Europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca España, 1997, p. 44.

¹⁵ *Ibidem*.

reclutar a cerca de medio millón de ciudadanos provenientes de países socialistas como Vietnam, Cuba y Mozambique. Las condiciones bajo las cuales eran incorporados estos trabajadores fueron el distintivo con respecto a las de los individuos llegados a la RFA. Las autoridades de Alemania oriental se apegaban estrictamente a los tiempos definidos en los contratos y forzaban el regreso a los países de origen cuando estos llegaban a término.¹⁶ La convivencia entre los habitantes alemanes y los inmigrantes también estaba constreñida pues el contacto entre ambos era mínimo, reduciendo cualquier posibilidad de estrechar lazos y de lograr un ambiente en el que se pudiera dar si quiera un intento de integración.

El carácter temporal, de corto a mediano plazo, con el que se recibió a este grupo de inmigración, fue un aspecto que se observó también en la RFA. Dado que el tiempo de estancia de los inmigrantes en principio estaba limitado, la composición de estos era de hombres jóvenes quienes dejaban a sus familias atrás con miras a aprovechar dichos acuerdos y regresar. Esto permitió una constante inmigración y rotación de la fuerza de trabajo sin que fuera cuestionada ni por los empleadores ni por los mismos trabajadores invitados. El bajo nivel de oposición de la sociedad germana también influyó como un factor que permitió la incorporación de extranjeros en el mercado laboral alemán. En las autorizaciones de los permisos de residencia se contemplaba el regreso tras periodos de un año.¹⁷

En estos años se observó también un proceso de integración no intencionada para los refugiados, repatriados y expulsados del primer periodo, debido al imperativo de ocupación laboral que echó mano de este contingente de inmigración ya establecido y requirió todavía de otro para satisfacer las demandas de ese momento.¹⁸ Si bien esta integración no fue necesariamente un proceso planeado de incorporación total y el énfasis radicó más en el cariz económico que en el cultural por el contexto, no deja de ser un precedente el que un grupo de inmigración atípica, incluidos refugiados, se vuelve sujeto de un proceso para generar pertenencia y vínculos más allá de lo establecido por un estatus jurídico con el Estado alemán.

El crecimiento económico determinó los sectores de trabajo carentes de la fuerza laboral para la demanda en la productividad de sus actividades. Una mayor introducción de capital en las industrias automotriz, de la extracción de carbón, de la construcción naval y

¹⁶ Walter Jan, "Alemania, una historia de migraciones", Deutsche Welle, 18 de septiembre de 2015, disponible en: <http://dw.com/p/1GYmj>, consultado el martes 31 de mayo de 2016.

¹⁷ Rainer Münz y Ralf Ulrich, *op. cit.*, pp. 79-80.

¹⁸ *Ibid*, p. 77.

del hierro y el acero, dio lugar a la ocupación en estos sectores de trabajadores extranjeros. Las vacantes consistían en empleos poco agradables y con escaso o ningún prestigio entre los miembros de la sociedad alemana¹⁹.

Durante un breve periodo, de 1966 a 1967, el registro de entrada de migración reportó una caída para arrojar un resultado neto negativo. Esto debido a una recesión económica que no sólo frenó el ritmo de ingreso de extranjeros, sino que estimuló un retorno de los migrantes ya instalados.²⁰ Sin embargo, tan pronto como volvió a repuntar la actividad económica en Alemania el año siguiente, lo hizo de forma simultánea la inmigración para aumentar y no detenerse hasta el primer freno impuesto por las autoridades de la RFA.

Para este último momento de intenso reclutamiento de migración laboral, de 1968 a 1973, se estima que un promedio de 387 mil personas al año atravesaron las fronteras de Alemania del Oeste. La población migrante para estos últimos años pasó a ser de 1,9 a 4 millones, mientras que los trabajadores pasaron de 1,1 a 2,6 millones en 1973.²¹ Pese a esta fluidez de ingresos laborales en la RFA, las condiciones de estancia que habían encontrado aceptación entre todas las partes involucradas, estaban por enfrentarse a una inconformidad y cuestionamiento que amenazaban al modelo del trabajador invitado. Los trabajadores no lograban en un tiempo tan breve hacerse de ahorros, los reclutadores debían reclutar y capacitar constantemente a sus empleados por la expiración de sus permisos y los gobiernos de países de origen empezaron a ser críticos ante el trato que recibían sus connacionales²².

La respuesta del gobierno alemán fue el suavizar las restricciones para la renovación de los permisos, permitiendo que aquellas personas que tuvieran ya cinco años en el país, necesariamente de forma intermitente, pudieran aspirar a una autorización por otros cinco años.²³ La flexibilidad en este aspecto motivó a miembros de la familia del trabajador a seguirlo, abriendo el camino a una nueva fase de inmigración.

2.3 El alto al reclutamiento laboral o *Anwerbestopp* (1973 – 1988)

La delimitación de esta fase se encuentra marcada tanto por momentos históricos como por

¹⁹ *Ibid*, p. 81.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibid*, pp. 81-82.

²² *Ibid*, p. 82.

²³ *Ibidem*.

tipos de migración específicos inéditos en la experiencia de Alemania como país de destino. En un primer orden se puede ubicar a la crisis del petróleo de 1973. La decisión de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo de determinar y aumentar de forma unilateral los precios del crudo ante el estallido de un nuevo conflicto árabe – israelí, se dio luego de que países árabes impusieran a Estados Unidos y Países Bajos -por su relación en la disputa- un embargo a las entregas de petróleo.²⁴ Se gestó así un proceso prolongado alcista en el precio internacional del petróleo y, con él, una situación de crisis y recesión generalizada prácticamente en todas las economías alimentadas de energía fósil.

El contexto internacional reforzó un cambio de pauta que se estaba ya gestando al interior de la RFA en relación con la población migrante. El freno hacia el arribo de no nacionales se empezó a manifestar con el incremento de las cuotas que los reclutadores debían pagar para contratar migrantes laborales. La intención de restar el ingreso de trabajadores venidos del extranjero terminó de materializarse con el anuncio oficial, en octubre de 1973, del fin del programa del trabajador invitado.²⁵

Por otro lado, estaba la situación al interior de las dos repúblicas alemanas. La política de amurallar sus relaciones no sólo prevalecía, sino que se reforzaba físicamente. En 1975, la RDA dio inicio a lo que se llamó “el muro de la cuarta generación”. A la pared ya existente se le agregaron 45 mil secciones independientes de hormigón de 3.6 metros de altura, alambre de púas, trincheras que impedían el paso de vehículos, 300 torres de vigilancia y 30 búnkers.²⁶ El reforzamiento del muro y, con él, de la reafirmación de rechazo de parte de una de las Alemanias hacia la otra, parecía que encontraba una acción equivalente en la parte occidental de contención y freno hacia los ingresos de los migrantes.

Sin embargo, como en otros casos conocidos, la migración ha probado ser una necesidad histórica humana y ante ella el actuar del ser humano encuentra medios, pese a los impedimentos, ya sean barreras geográficas, humanas y/o políticas. El muro hecho fortaleza, con todo y su apariencia de pared impenetrable, no logró que cerca de cinco mil personas

²⁴ Ariela Ruiz-Caro, “El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional”, Naciones Unidas. CEPAL/Comisión Europea. División de Recursos Naturales e Infraestructura, serie 21, Santiago de Chile, abril 2001, p. 20, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6372/S0103287_es.pdf?sequence=1, consultado el miércoles 8 de junio de 2016.

²⁵ Rainer Münz y Ralf Ulrich, *op. cit.*, p. 82.

²⁶ César Vidal Manzanares, *Momentos cumbre de la Historia que cambiaron su curso*, EDAF, Madrid, 2009, p. 297.

pudieran fugarse de la RDA hacia Alemania occidental durante sus casi 30 años de existencia. El designio del gobierno de esta última de imponer un alto al reclutamiento de migrantes, por otro lado, llevó a que nuevos conductos para la inmigración se abrieran paso ante un proceso que ya había encontrado lugar en una nación que se consideraba a sí misma como hermética y homogénea. Los familiares de los inmigrantes laborales y los solicitantes de refugio fueron los dos grupos destacados que marcaron estos años de freno a la entrada de extranjeros.

La pretensión de disminuir el flujo de entrada a Alemania del Oeste tenía sus intenciones en provocar un retorno a los lugares de origen de la población extranjera y de conseguir una cierta integración al interior con la inmigración que permanecía.²⁷ Sin embargo, tener una cantidad inamovible de habitantes como base primaria en la implementación de medidas dirigidas hacia una integración, sin reconocer la heterogeneidad de los componentes que se buscaba amalgamar resultaba insuficiente e ilusorio. Se necesitaba dar el primer paso, el reconocimiento y la afirmación en un sentido explícito del rol que representaban los extranjeros y no una mera aceptación tácita de la sociedad alemana por la conveniencia en la ocupación de los sectores de trabajo que demandaban mano de obra. El cambio en el enunciado de que Alemania no es un país de inmigración seguía siendo un imperativo para poder hablar de una real intención de integración.

En contraste, la disminución del ingreso de trabajadores foráneos se materializó durante los años posteriores a la crisis de 1973. La tendencia a la baja se mantuvo hasta 1978, cuando por primera vez se presentó un balance positivo de inmigración frente al volumen de la emigración, desde el cierre oficial del programa del trabajador invitado.²⁸ Este comportamiento condicionado por una recesión a inicios de los 70, un par de años de estancamiento que disminuyen el atractivo hacia la RFA y una posterior recuperación que vuelve a llamar el interés de los trabajadores, se repetiría en la década de los 80.

Conflictos en zonas cercanas, así como el inicio del fin de la Guerra Fría, fomentaron la tendencia ya existente desde la década de los 70, la inmigración por reunificación familiar. Al saberse los extranjeros contratados en la República Federal que ya no podrían retornar al país de forma cíclica, como lo venían haciendo, decidieron permanecer del lado de la frontera donde se encontraba su sustento y solicitar traer a sus familias para residir con ellos. Es por

²⁷ *Ibid*, p. 83.

²⁸ *Ibidem*.

ello que, salvo en los dos lapsos de crisis económica, los niveles en las solicitudes de ingreso a la RFA difícilmente disminuyeron, pese a que la intención del gobierno buscaba lo opuesto.

El estallido de varios combates armados como la limpieza étnica en la fragmentada Yugoslavia y las tensiones entre los kurdos y turcos en el sureste de Turquía, incidieron no solamente en la reafirmación de la migración laboral vía reunificación familiar, sino también en la búsqueda de un escape para los directamente afectados por estos mismos conflictos.

Luego de la entrada por reunificación familiar, el segundo grupo dominante que caracterizó esta faceta fue el de los peticionarios de asilo y refugiados. La RFA tenía una imagen mucho más afable en comparación con sus vecinos europeos respecto a sus leyes en el rubro de asilo. En la misma Constitución alemana viene estipulado en su artículo 16 el derecho a asilo para aquellas personas perseguidas por razones políticas. Dicha sentencia se llevaba a la práctica con la sola manifestación de esta situación. Las personas solicitantes, con derecho a ayuda financiera y a vivienda durante la permanencia en suelo alemán, podían estar bajo este estatus de solicitante incluso por años hasta que fuera resuelto su caso.²⁹

Se estima que entre 1979 y 1981 un total de 200 mil aplicaciones fueron completadas como vía de acceso al asilo en Alemania del Oeste. La presencia turca en este tipo de inmigración no fue la excepción. El éxodo turco fue consecuencia del golpe de Estado de 1980 que instauró en Turquía un régimen militar. En los siguientes años, hacia 1985 un nuevo repunte se daría en las cifras tras el recién comenzado conflicto entre el grupo separatista de la etnia tamil y el gobierno de Sri Lanka, que llevó al país a una guerra civil de casi 30 años.³⁰

La República Democrática Alemana tampoco se quedó atrás respecto al otorgamiento de la protección que ofrece el estatus de refugiado durante esta etapa. Se trató de un número reducido pero enormemente simbólico al tratarse de la Alemania cerrada a cualquier tipo de intercambio con el exterior. Alrededor de dos mil chilenos a mediados de los 70 fueron recibidos en el país, luego del golpe de Estado que instauró una dictadura militar. Esta entrada de refugiados consistió en un grupo altamente calificado: intelectuales, funcionarios estatales y estudiantes, el cual recibió apoyos en el sector vivienda y financiero. Para los últimos momentos de existencia de la RDA, se registraban cerca de 300 refugiados chilenos que permanecieron en el territorio, a los cuales se les permitió una estancia indefinida.³¹

²⁹ Wolfgang Brücher y Andreas Kilp, *op. cit.*, p. 46.

³⁰ Rainer Münz y Ralf Ulrich, *op. cit.*, p. 86.

³¹ Klaus J. Bade y J. Oltmer, *op.cit.*

Los acontecimientos que geográficamente se acercaban más a las Alemanias de lo que lo hacían la isla de Sri Lanka, Chile e incluso Turquía estaban por venir hacia finales de la década de los 80 y modificarían por completo la presencia que había representado hasta ese momento la figura del refugiado en la sociedad alemana.

2.4 Desintegración del bloque soviético y reunificación alemana (1988 – 1992)

La presente fase constituye una reafirmación en el perfilado de la migración como una parte constitutiva de la sociedad alemana. La magnitud de los hechos que cambiaron tanto el entorno como a la misma Alemania amplió el volumen de los desplazamientos, aceleró la transformación global y concentró sus efectos en un periodo breve. La coyuntura extraordinaria, que daba término a la confrontación ideológica que mantuvo dividido al país, la conformaban la desintegración del bloque soviético y la reunificación alemana con una representación simbólica en la caída del Muro de Berlín. Ambos sucesos gestaron precisamente el origen de los tipos de migrantes que estaban por arribar.

El caso de la disolución de la URSS se tradujo en una salida de sus habitantes hacia la nueva apertura que se gestaba con el fin de las hostilidades entre países socialistas y capitalistas. La caída de la Unión Soviética trajo consigo a dos tipos relevantes de migración: el grupo de los retornados o repatriados tardíos (*Spätaussiedler*) y el de los inmigrantes judíos, ambos residentes del territorio soviético.

En 1991 los retornados tardíos tuvieron la libertad de reclamar derechos de nacionalidad alemana, tal y como lo hicieron en un primer momento los *Aussiedler* o alemanes étnicos previo a la imposición de restricciones de movimiento de un bloque a otro. Un primer contingente de 222 mil personas logró dicho cometido para este primer año. Al año siguiente, la enorme demanda para esta vía de acceso alcanzó las 700 mil solicitudes³².

Si bien es cierto que estos individuos eran concebidos como alemanes en un sentido jurídico, también lo es que mental, social y culturalmente seguían siendo inmigrantes. En muchos casos los *Spätaussiedler* ni si quiera hablaban alemán. La dificultad de integración de estos llamados alemanes retornados tardíos a la sociedad era tal, que se les llegó a comparar con los refugiados en cuanto a las problemáticas para su estancia en Alemania.³³

³² Olga García, “Los retornados tardíos. El deseo de vivir como alemanes entre alemanes”, Norba. Revista de Historia. Universidad de Extremadura, Vol. 16, España, 1996-2003, p. 671.

³³ *Ibid*, p. 672.

El distintivo con este grupo de inmigrantes radicaba en que el gobierno alemán sí contempló un modelo de integración que facilitara su incorporación a la sociedad. De forma paradójica incluso absurda, se produjo un choque entre estos migrantes vistos como alemanes y los migrantes oriundos del suelo alemán con segundas o hasta terceras generaciones en el país pero considerados extranjeros. Bastó con la mera ubicación espacial de los repatriados tardíos en Alemania para que de forma automática accedieran a la nacionalidad y a un programa estructurado de cuatro pilares con la finalidad de hacer accesible su integración:

1. fomento de los cursos de idioma,
2. programas de asesoramiento y tutelaje social,
3. integración profesional e
4. integración social³⁴

El caso de otros no ocurrió de esta manera, incluso de aquellos que tenían años radicando en el país, hablando el idioma con fluidez, apegándose a las leyes, aportando económicamente, practicando las costumbres, llevando en resumen una vida bajo los estándares alemanes. La persistencia en la falta del reconocimiento del factor migrante tenía como repercusiones estos incoherentes casos en los que el esfuerzo de integración estaba diseñado para alemanes y no para migrantes.

A partir de 1991 llegó a Alemania también otro tipo de migración, pero bajo otras circunstancias y en una mucho menor escala. Cerca de 210 mil inmigrantes judíos de la antigua URSS lograron atravesar las fronteras alemanas, esto en respuesta a la política de apoyo a la reconstrucción de la comunidad judía de Alemania luego de la SGM.³⁵

Las solicitudes de refugio siguieron su tendencia a la alza como venían haciéndolo desde el periodo anterior, aunque teniendo picos en años específicos de acuerdo a sucesos particulares de los lugares de procedencia. A partir del año 1988 y hasta 1992, los números de este rubro presentaban una marcada elevación entre un año y otro ininterrumpidamente. En la tabla 2.1 se puede apreciar dicho aumento progresivo de los aspirantes de asilo.

El caso de limpieza étnica durante la Guerra en los Balcanes fue el acontecimiento de

³⁴ *Ibid*, p. 675.

³⁵ Johannes von Stritzky, "Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia", Real Instituto Elcano. Estudios internacionales y estratégicos, ARI 93/2009, 28 de agosto de 2009, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t, consultado el lunes 13 de junio de 2016.

mayor impacto que repercutió en las motivaciones políticas de desplazamiento. La persecución y eliminación de los bosniacos durante la guerra en Bosnia tras su declaración de independencia en 1992 explica el punto máximo en el registro de las solicitudes de asilo.

Tabla 2.1 Solicitantes de asilo e inmigración regular (1973-1993)³⁶

Año	Inmigración de extranjeros (en miles)	Balance de la migración de extranjeros (en miles)	Solicitantes de asilo (en miles)	Porcentaje del asilo del total de inmigración extranjera
1973	869.1	342.3	5.6	0.6
1974	542.4	-39.5	9.4	1.7
1975	367.3	-233.1	9.6	2.6
1976	388.2	-127.4	11.1	2.9
1977	423.5	-28.7	16.4	3.9
1978	456.7	50.7	33.1	7.3
1979	545.9	179.8	51.5	9.4
1980	632.3	246.3	107.8	17.1
1981	502.0	86.2	49.4	9.8
1982	322.4	-111.4	37.4	11.6
1983	276.4	-148.7	19.7	7.1
1984	333.3	-213.2	35.3	10.6
1985	400.0	32.2	73.8	18.5
1986	479.5	131.5	99.7	20.8
1987	473.3	139.1	57.4	12.1
1988	648.6	289.5	103.1	15.9
1989	770.8	332.5	121.3	15.7
1990	842.4	376.3	193.1	22.9
1991	920.5	423.0	256.1	27.8
1992	1,207.6	592.9	438.2	36.3
1993	986.9	276.6	322.6	32.7

A inicios de la década de los 70, del total de extranjeros viviendo en Alemania, el porcentaje correspondiente a los solicitantes de asilo no alcanzaba ni el 1 por ciento. Para estos años que cierran el capítulo de la Guerra Fría, el porcentaje aumenta por arriba de un 30 por ciento. En los últimos años de la década de los 80 el influjo de estos inmigrantes sobrepasaba el número de los 100 mil para llegar a un máximo histórico de más de 400 mil personas en busca de protección del recién unificado Estado alemán.³⁷

Para este punto, la reducción de dichas cifras se convirtió en un asunto de relevancia central para la política interna. Esto debido a la detección de casos de abuso a la ley de asilo

³⁶ Rainer Münz y Ralf Ulrich, *op. cit.*, p. 87.

³⁷ *Ibid*, pp. 86-87.

vigente en Alemania. Con la mera apelación al artículo 16 consagrado en la Constitución, los peticionarios eran amparados hasta que la aclaración jurídica de su caso se realizara. En los porcentajes del reconocimiento y otorgamiento del estatus de refugiado se constató que, pese al fundamento de razones políticas que estipula la ley, muchos de los peticionarios escondían intereses económicos como motivación de su inmigración hacia Alemania. Por encima del 80 por ciento se encontraba la proporción del reconocimiento en las solicitudes de asilo para inicios de los 80; para mediados de los mismos años el porcentaje cayó en un 29 por ciento y para inicios de los 90, con el aumento del ingreso por esta vía, la concesión del estatus de refugiado y el derecho a la protección disminuyó hasta en un 3 por ciento³⁸.

Las razones económicas escondidas tras argumentos políticos para entrar a Alemania no fueron bien vistas por la sociedad receptora y generaron cierto señalamiento de abuso y fraude. Esto devino incluso en casos más extremos de inconformidad y tratos xenófobos. La precipitación de los acontecimientos internos y externos que permeaban el contexto en Alemania evidenció el delicado equilibrio en la convivencia entre nacionales y migrantes.

A la diversidad de orígenes que componían la población alemana todavía estaban por añadirse los desplazados internos luego de la reunificación. La caída del muro dejaba por resolver la integración de cerca de 18 millones³⁹ de alemanes residentes en un Este quebrado económica y moralmente. Ambas problemáticas, la del creciente porcentaje de migrantes y la de la repentina entrada de alemanes de los estados de la desaparecida RDA, demandaban una pronta respuesta del gobierno que cohesionara la pluralidad latente del momento. La amalgama que permitiera una cierta identificación como integrantes del complejo entramado que significa Alemania seguía haciendo falta, esa amalgama llamada integración.

2.5 Restricciones a la migración (1992 – 2000)

Se puede considerar a estos últimos años del siglo XX como un periodo de consecuencias del intenso movimiento transfronterizo con destino a Alemania que caracterizó a la faceta anterior. Estas van desde manifestaciones en la sociedad alemana de descontento y rechazo ante los copiosos contingentes de migración, hasta el manejo que el gobierno ha tenido como

³⁸ Wolfgang Brücher y Andreas Kilp, *op. cit.*, p. 46-47.

³⁹ Sabine Kinkartz y Eva Usihttp, “El secreto de la reconstrucción alemana: la solidaridad ciudadana”, Deutsche Welle, disponible en: <http://www.dw.com/es/el-secreto-de-la-reconstrucción-alemana-la-solidaridad-ciudadana/a-6037015>, consultado el jueves 16 de junio de 2016.

reacción ante estos. Se estima que solamente del grupo que conformaba a los retornados tardíos, entre 1990 y 2004, llegaron al país cerca de 2,4 millones⁴⁰ de estos individuos.

La reunificación alemana, por otro lado, fue un proceso mucho más complejo que el periodo comprendido entre la caída del muro el 9 de noviembre de 1989 y la entrada en vigor del Tratado de Unificación el 3 de octubre de 1990. Muchos alemanes del Este también buscaban mejoras de vida a través de su mudanza hacia un territorio más próspero y prometedor. Como ciudadanos alemanes reconocidos, estos tendrían que ser atendidos en sus necesidades con mayor celeridad si se deseaba evitar que los recién incorporados cinco estados del Este tuvieran grandes mermas en su población. Es por ello que en 1993 se crea el Pacto de solidaridad I con el objetivo de financiar, mediante un impuesto que aportan los ciudadanos, la reconstrucción de Alemania del Este, reconstrucción que ha consistido en compensaciones sociales -como el seguro de desempleo- y renovación de su infraestructura. Se estima que hasta el año 2010 el financiamiento para la reunificación ha sido de 1,3 billones de euros y aún están por contarse la ayuda que reciben los estados o nuevos *Länder* desde 2005 y hasta 2019 con la creación, para los mismos efectos, del Pacto de Solidaridad II.⁴¹

Paralelo a esta inversión estaban alemanes repatriados, judíos y solicitantes de refugio, categorías de inmigrantes que gozaban de ayuda económica y una vivienda. Esta asistencia financiera sumada a la frágil coexistencia, no sólo entre alemanes e inmigrantes sino entre las mismas agrupaciones extranjeras, supuso una significativa presión sobre los gobiernos locales, responsables de proporcionar dichos derechos.⁴²

Respecto a los solicitantes de protección internacional, se diseñaron instrumentos jurídicos que, a través de dos medidas, gestionaron la reducción de este medio de entrada. Por un lado, la lista de Estados de la Unión Europea fue añadida a la de los lugares de origen seguros, restringiendo a sus nacionales entrar a Alemania por estas razones. Por otro lado, las prestaciones sociales disminuyeron con la finalidad de dejar de hacerlas un atractivo.⁴³

Los repatriados tardíos, por su parte, vieron frenada su entrada tras una restricción jurídica con la entrada en vigor de una modificación a la “Ley sobre consecuencias de la guerra”, la misma que les había dado acceso a los primeros alemanes étnicos o *Aussiedler*.

⁴⁰ Johannes von Stritzky, *op. cit.*

⁴¹ Sabine Kinkartz y Eva Usihttp, *op. cit.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

Se estipulaba que a partir del año 1993 se aceptarían como retornados tardíos a no más del equivalente al promedio de los últimos dos años; de este modo, la cifra no excedía 225 mil solicitudes por año. Aunado a ello, pruebas de conocimiento del idioma alemán así como el requisito de evidencias contundentes del vínculo familiar con la etnia alemana consiguieron no sólo que la cuota fija se respetara, sino que incluso, ni si quiera la mitad de ella se alcanzara. Para 1998 el número descendió hasta las 100 mil solicitudes⁴⁴.

Un factor añadido que se sumó a los filtros de solicitud de estancia para este bloque de migración fue el requisito de demostraciones manifiestas de que se sufría de discriminación étnica por ser descendiente alemán.⁴⁵ El listado de estas nuevas condiciones cumplió su finalidad. Aún con el aliciente de la inmediatez para la obtención de la ciudadanía alemana, buena parte de los repatriados tardíos desistieron de reclamar dicho derecho.

Era de esperarse que Alemania buscara, de un modo u otro, ajustarse a la nueva realidad que enfrentaba. El país llevaba a costas el costo de la reunificación tras la incorporación de los estados alemanes del Este. Es por ello que se entiende la primacía que se le dio a la disminución de la entrada de migración y al reordenamiento del país ampliado, tanto geográfica como demográficamente. En este sentido, se observa que la integración se destinaba a los mismos alemanes, incluidos los grupos extranjeros de repatriados tardíos, en un esfuerzo de cohesionar primeramente a la sociedad alemana en su totalidad.

Las modificaciones de instrumentos jurídicos constituyó la forma que encontró el gobierno alemán para propiciar cierta unidad en Alemania, al obstruir el aumento de la diversidad de componentes del país. El periodo previo de enormes agitaciones, que significó para Alemania cambios desde adentro como efectos provenientes desde afuera, generó un freno hacia la inmigración. De acuerdo con cifras de la Oficina Federal de Estadísticas Alemana, la tendencia general para este periodo fue hacia la baja, siendo así que desde el último repunte de ingreso importante de inmigración en 1992 y hasta el final del periodo, el balance total en el registro de extranjeros no reportó incrementos positivos.⁴⁶

⁴⁴ Olga García, *op. cit.*, pp. 672-671.

⁴⁵ Johannes von Stritzky, *op. cit.*

⁴⁶ Statista, “Anzahl der Zuwanderer nach Deutschland von 1991 bis 2014”, disponible en: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/28347/umfrage/zuwanderung-nach-deutschland/>, consultado el sábado 18 de mayo de 2016.

2.6 Replanteamiento de Alemania como país de inmigración (siglo XXI)

Para inicios del nuevo milenio, el debate acerca del verdadero rol que representa la población migrante en el país resurge acompañado de un factor que desde hacía décadas no pocos demógrafos habían señalado de forma clara: el envejecimiento de los alemanes y el despoblamiento del Este del país.

A pesar de la necesidad de reconocer a la población migrante –no sólo con la integración de los residentes extranjeros, sino también con la promoción de más migración–, Alemania seguía aún inmersa en su propio proceso de integración. Las décadas de separación de una misma sociedad tuvieron su repercusión a largo plazo en cada una de las mitades en que fue dividido el país. Algunos hablan de estas diferencias entre alemanes de forma metafórica y aluden a ellas como un muro en sus mentalidades que sustituyó la desaparición física del de Berlín. Se considera que los habitantes del Este se sienten como ciudadanos de segunda y ven a sus homólogos del Oeste como arrogantes y superficiales; por su parte estos estiman costosa la ayuda para la reunificación además de describir a aquellos como holgazanes y desconfiados.⁴⁷ Si bien se trata de apreciaciones subjetivas, estas dan testimonio de los retos que aún están sin solucionarse.

Lo anterior viene a relucir a propósito del surgimiento de muestras de xenofobia de parte de la sociedad alemana justo en el periodo que corresponde a la caída del muro a finales de los 80. Estos actos han prevalecido desde entonces y se han intensificado con la reciente crisis migratoria en la parte Este de Alemania. Las secuelas de un muro ya inexistente siguen apareciendo en dos grupos componentes de la sociedad: los migrantes y los residentes de los estados del Este de Alemania, los cuales se han sentido una categoría diferenciada del resto de los alemanes y son precisamente en los estados donde residen el sitio en el que han alojado a los inmigrantes, creando un ambiente de descontento y conflicto.

Retomar el tema de la inmigración y su integración se vuelve entonces para el gobierno apremiante dados los factores particulares que caracterizan a la población alemana. El asunto aquí consistía en hacerlo de forma ordenada y que respondiera justo a las necesidades específicas que el Estado tenía y aún tiene por resolver. En este sentido, la

⁴⁷ Pilar Requena, “El muro que cambió la historia”, *Nuestro Tiempo*. Revista cultural y de cuestiones actuales de la Universidad de Navarra, no. 659, noviembre - diciembre 2009, disponible en: <http://www.unav.es/nuestrotiempo/es/temas/el-muro-que-cambio-la-historia>, consultado el sábado 18 de mayo de 2016.

inmigración por las vías más recientes que se habían suscitado a finales de los 80 no correspondía a las especificidades de los requerimientos que planeaba el gobierno alemán. Alemanes étnicos o repatriados tardíos prácticamente desaparecieron de las estadísticas de ingreso para el año 2006, cuando entraron en Alemania únicamente cerca de 8 mil individuos por este motivo. El caso de los refugiados mostró cifras que tampoco sobrepasaban los tres ceros. Solamente 21 mil solicitudes fueron llenadas para aspirar a este estatus⁴⁸.

El inicio de siglo destaca más bien por el esfuerzo tangible de parte Alemania de reconocer a los extranjeros que por tiempo prolongado se establecieron y desempeñaron una labor destacada en la sociedad. La reforma de la ley de ciudadanía del año 2000 significaba un primer y paso al tan necesario cambio en el acceso a la naturalización como una demostración de que finalmente se atendía a la población migrante, al menos parcialmente.

En primera estancia el principio de derecho de suelo fue finalmente introducido y la adquisición por nacimiento de la ciudadanía en el espacio alemán era ya un hecho consumado para los recién nacidos a partir de ese mismo año.⁴⁹ Esta complementación de las normas de *ius soli* para el otorgamiento de la ciudadanía alemana no se contrapone a lo ya establecido por el fundamento de derecho de sangre que transmite la nacionalidad a través de los padres.

La posibilidad que ofrece la simultánea aplicación de ambos principios es una flexibilización al modelo rígido de ciudadanía que prevalecía en Alemania. La parte, tal vez, más significativa de esta reforma consistiría en la reducción del tiempo requerido para los residentes de quince a ocho años.⁵⁰ Para este conjunto de inmigrantes que se beneficiarían del cambio, el añadido lo encontrarían en 2008 con la aplicación de una prueba de ciudadanía obligatoria y la demostración de conocimientos de la lengua alemana, cultura y leyes.

En el año 2000 se da por primera vez, desde 1973, un llamamiento intencionado desde el gobierno – bastante más ordenado y marcadamente selectivo – hacia la migración para que se decida por Alemania. La “tarjeta verde”, en referencia al sistema estadounidense de residencias, pretendía acelerar los trámites en los permisos de estancia para trabajadores altamente calificados. Este programa de reclutamiento hizo una invitación a profesionistas que contaran con un título en tecnologías de la información o a quienes demostraran ingresos

⁴⁸ Johannes von Stritzky, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ Miguel Pajares, *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración*, Icaria Antrazyt, Barcelona, 2005, pp. 19-20.

mínimos de 51 mil euros al año. El programa también era extensivo a estudiantes, con el objetivo de captarlos al mercado laboral tras la culminación de sus estudios.⁵¹

Del año 2000 a 2003 se estima que ingresaron bajo esta modalidad cerca de 15 mil trabajadores provenientes de India y Europa oriental, de las 20 mil residencias contempladas como cuota fija establecida para este proyecto.⁵² Uno de los aspectos que pudo haber incidido en que no se llegara a la cantidad esperada fue la temporalidad de las estancias de cinco años. Se trataba de una distinción importante con la *green card* estadounidense; esta tarjeta verde no era permanente. Si bien la durabilidad de este tipo de entrada fue corta, tras la caída de las empresas de la tecnología de la información, el programa destacó al sentar un precedente en las discusiones futuras sobre la migración hacia Alemania.

Desde el último año en el que se registró un descenso en el número de inmigrantes en 2006 y hasta 2009 se puede afirmar que la tendencia del registro de individuos provenientes del extranjero fue poco variable. Un total de 661,855 de personas pisaron suelo alemán, hacia 2009 el saldo fue de 721,014.⁵³ El aumento entre años no rebasó los 40 mil registros (gráfica 2.1). Es a partir de 2010 que la escalada en las estadísticas es más pronunciada y permanece con estos aumentos constantes hasta la actualidad.

El movimiento constante y en ascenso de estas cifras coincide con el periodo de convulsiones en los países árabes conocido como Primavera Árabe, que inicia en el año 2010 en Túnez con repercusiones hasta el día de hoy, sobre todo en la guerra civil de Siria. De acuerdo con la información de la Oficina Federal de Estadísticas en Alemania, 798,282 inmigrantes traspasaron las fronteras alemanas en 2010 y para 2014 este dígito se duplicaría para alcanzar 1,464,000 conteos. En datos más recientes, durante todo 2015 se computaron casi dos millones de personas,⁵⁴ aspirantes a refugiados en su mayoría.

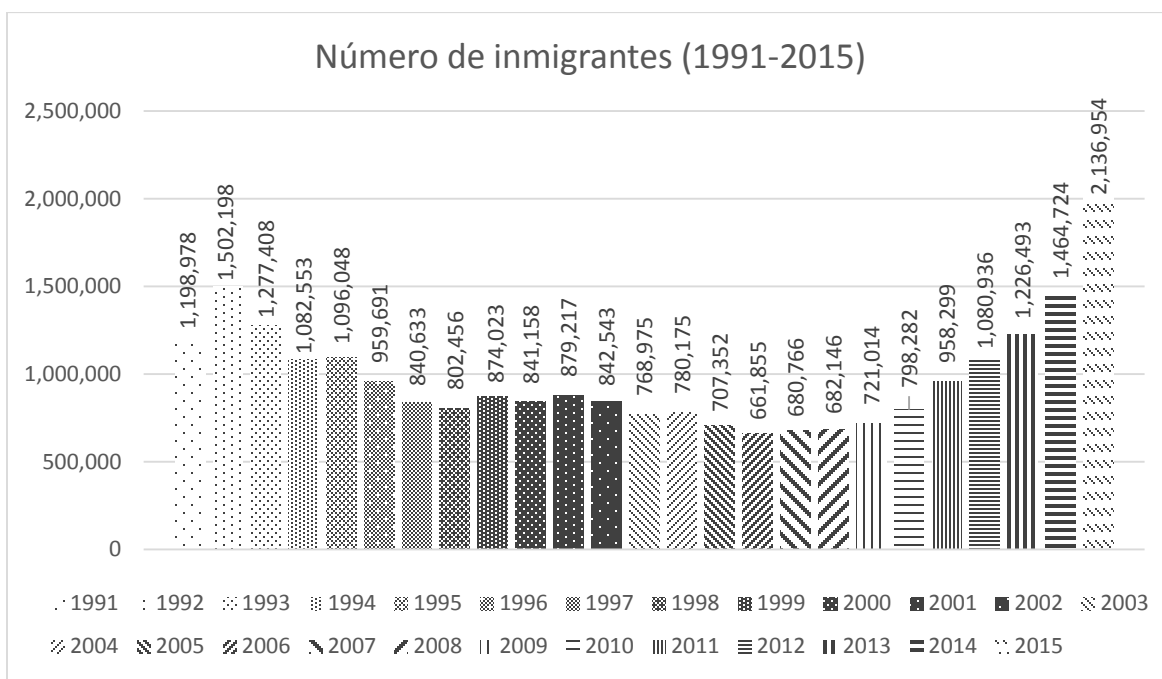
⁵¹ Johannes von Stritzky, *op. cit.*

⁵² *Ibidem.*

⁵³ Datos de la Oficina Federal de Estadísticas en Alemania. Statista, *op. cit.*

⁵⁴ Zeit Online, “Statistisches Bundesamt: Knapp zwei Millionen Zuwanderer in 2015”, Zeit Online – Gesellschaft, 21 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-03/statistisches-bundesamt-migration-deutschland-abwanderung-zuwanderung>, consultado el miércoles 22 de junio de 2016.

Gráfica 2.1 Número de inmigrantes hacia Alemania (1991-2015)⁵⁵



Cada una de estas cantidades citadas como un listado más se convierte en un dato frío que lejos está de reflejar la verdadera emergencia que predomina en los puntos de entrada de Alemania. Tras 75 años de historial de inmigración, el gobierno alemán se encuentra de nuevo ante un importante tipo de inmigración originado por las mismas razones que, a mediados del siglo XX, lo llevó a solidarizarse con sus connacionales ofreciéndoles refugio y protección entendiendo la vulnerabilidad ante la que estaban expuestos por razones de guerra. Los solicitantes de refugio se han convertido en la vía más demandada de ingreso al país y la que actualmente tiene la prioridad de concesión. La respuesta que les dé a los aspirantes al estatus de refugiado y las medidas que se implementen hacia el objetivo de la integración tanto del presente contingente de inmigrantes como de los ya establecidos, definirá en el futuro a Alemania o como un Estado que hace frente a los retos y los convierte en oportunidades o en uno que permite que estos desafíos muestren su faceta temerosa, rechazando todo factor externo que la modifique en un escenario mundial de interdependencia.

⁵⁵ *Ibidem.*

CAPÍTULO 3.

POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DEL MIGRANTE EN ALEMANIA

*En el fondo, la tolerancia debería ser solamente una
actitud pasajera: debe conducir a la aceptación.*

*Tolerar es ofender. La verdadera liberalidad
se encuentra en la aceptación*

Johann Wolfgang von Goethe¹

3.1 ¿Por qué una política de integración?

Alemania se ha enfrentado al reto del incremento de la población inmigrada en el transcurso de unas cuantas décadas hasta convertirse en el segundo país del mundo con mayor presencia extranjera. Dificultades al interior de sus fronteras las ha tenido también el Estado entre sus mismos habitantes al relegar, durante muchos años, el tema de la integración.

Dentro de la misma evolución histórica de la migración en Alemania, se revisó el caso de alemanes étnicos provenientes de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, llamados *Aussiedler* y de un segundo momento de entrada importante de sus descendientes luego de la desintegración del bloque socialista, los nombrados *Spätaussiedler*. Pese a su comprobada ascendencia alemana y con una concedida ciudadanía, aunadas las prebendas que ello conlleva, el Estado presentaba grandes dificultades para que estos ciudadanos de ascendencia germana se integraran con el resto de la sociedad.² Jurídica-, política- e incluso étnicamente se trataba de alemanes; sin embargo cultural-, lingüística- y mentalmente se trataba también de un grupo de migrantes invitados a retornar a sus lugares de origen que no lograban interactuar con otros alemanes.

Históricamente Alemania ha dejado de lado el modelo de la integración, lo que le ha llevado a una falta de cohesión entre sus propios ciudadanos, ni hablar de los migrantes con el resto de los habitantes. El panorama para la estabilidad de la nación a futuro se ve poco alentador ante las tendencias de una mayor y más definida presencia de la migración. Berlín,

¹ Traduc. Wolfgang Brücher, cit. por, L. Götze, "Multikulturelle Gesellschaft: Realität und Visionen. Maximen und Reflexionen" en *Magazin Forschung Harenberg Lexikon der Gegenwart*, no. 2, Universidad del Sarre, Dortmund, 1995, pp. 59-63.

² Olga García, "Los retornados tardíos. El deseo de vivir como alemanes entre alemanes", *Norba. Revista de Historia*. Universidad de Extremadura, vol. 16, España, 1996-2003, p. 667.

Hamburgo, Múnich, Colonia son de las ciudades más importantes del país y, simultáneamente, también son las que poseen un alto porcentaje de personas migrantes. Múnich destaca como ejemplo con una tercera parte de su población con origen extranjero.³ No se trata meramente de un aspecto de la composición de los principales motores económicos del más grande impulsor del continente europeo. El crecimiento demográfico del país se está gestando, en su mayoría, entre los grupos de extranjeros o ciudadanos con antecedente migrante; es decir, las futuras generaciones de alemanes, poseerán en un gran porcentaje un componente extranjero. Se estima que actualmente una tercera parte de los niños nacidos en Alemania descienden de al menos un padre migrante.⁴

El énfasis en el modelo de la diversidad que ofrece la integración radica en los antecedentes de Alemania como actor omiso ante la constante presencia de la migración. La prognosis señala hacia una nación culturalmente diversa, cuyo futuro dependerá de los niños y jóvenes que no se identificarán exclusivamente como alemanes. Estas futuras generaciones, que de a poco dejarán de ser una minoría, se verán ante la dificultad de una movilidad social restringida; la misma que sus padres y abuelos enfrentaron pese a décadas de estancia. Esto sin importar si se trataba de extranjeros sin ningún vínculo directo con Alemania o si eran alemanes étnicos cuyo lazo sanguíneo tampoco los dejó exentos de la marginación.

Lo anterior implica que, mientras no exista una seria intención del gobierno de garantizar derechos a los migrantes a través de la aceptación, respeto e interacción con la sociedad receptora, Alemania podría retroceder en el tiempo hasta el punto en el que recién tenía que unir las piezas de una nación fragmentada y dividida.

3.1.1 Racismo y xenofobia, manifestaciones latentes de la discriminación

Si bien es cierto que el trascurso del año 2015 dio muestras de solidaridad entre la población alemana ante los grupos migrantes provenientes de las regiones más conflictivas y en

³ Charles Hawley, "Integration in Europe: How Germany Has Failed Its Immigrants", International. Der Spiegel, 21 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/integration-in-europe-how-germany-has-failed-its-immigrants-a-333899.html>, consultado el viernes 29 de julio de 2016.

⁴ Katrin Elger, Ansbert Kneip y Merlind Theile, "Immigration: Survey Shows Alarming Lack of Integration in Germany", International. Der Spiegel, 26 de enero de 2009, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/immigration-survey-shows-alarming-lack-of-integration-in-germany-a-603588.html>, consultado el viernes 29 de julio de 2016.

precariedad de Asia, África y el Este de Europa, también lo es que una parte cada vez más considerable de alemanes no se sienten tan cómodos con la presencia de estos extranjeros.

El racismo y la xenofobia en el contexto actual alemán van mucho más allá del antecedente innegable que existió durante el Holocausto judío durante la Segunda Guerra Mundial (SGM) y sus vestigios en el presente. La diversidad y la multiculturalidad en Alemania han llevado a la realización de no pocos esfuerzos en el combate a la discriminación. Rodolfo Stavenhagen, reconocido sociólogo de El Colegio de México y refugiado alemán en el país, afirma que estas dos actitudes discriminadoras no “...deben tomarse simplemente como residuos ideológicos nazis fundados en una especie de discurso racista y antisemita pseudocientífico completamente desacreditado.”⁵ Para abordar ambos casos se hará primero una diferenciación entre estos conceptos para analizar cómo han impactado no solamente a la población nómada, sino también a los mismos alemanes.

Los fundamentos del racismo se basan en diferencias biológicas para clasificar a los seres humanos en supuestas razas que justifiquen la hostilidad, la intolerancia y el rechazo entre personas. La definición de Stavenhagen señala que el racismo es el “...conjunto de creencias y actitudes relativamente coherentes y discriminatorias con respecto a un grupo humano identificado por una serie de atributos físicos heredados biológicamente.”⁶

La variación de la xenofobia frente al racismo radica en los sujetos que son objeto de discriminación. La xenofobia no se constriñe exclusivamente al aspecto “racial”. A la xenofobia se la puede identificar como una forma más amplia de rechazo que incluye todos aquellos factores que distinguen y segregan a individuos que pertenecen a una minoría.⁷ Aquel que no corresponda al grupo dominante en términos culturales, quien no pueda ser caracterizado con los elementos de la construida identidad nacional –que atenta contra una nación homogénea-⁸ es candidato a ser una víctima potencial de la xenofobia.

Cabe aclarar que aun cuando en su origen el racismo y la xenofobia parten de aspectos biológicos para la justificación de su rechazo, los factores de tipo histórico y cultural desempeñan un papel primordial en la perpetuación de las conductas discriminadoras en la

⁵ Rodolfo Stavenhagen, traduc. Sergio Negrete Salinas, “Racismo y Xenofobia” en *Estudios Sociológicos*, vol. XII, no. 34, enero-abril, El Colegio de México, 1994, México, p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ R. Cheran, “Xeno-Racism and International Migration”, en *Revue canadienne sur les réfugiés. Refuge*, vol. 19, no. 6, Centre for Refugee Studies. York University, 2001, pp. 1-2.

⁸ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, p. 13.

sociedad. Las costumbres y las prácticas de discriminación se prolongan a lo largo del tiempo convirtiéndose en comportamientos tolerados, sin importar cuál haya sido la motivación original que las creó.

En este proceso de aceptación de la anormalidad que representan el racismo y la xenofobia no sólo se ven implicados los miembros de la sociedad a un nivel *micro* de acción, el aparato del Estado ha tenido un papel clave en la permanencia de la discriminación. Es así que se ha identificado dos niveles de actuación de la xenofobia y el racismo. El primero es el institucional en el cual -haciendo uso de mecanismos, actas, acuerdos, entre otros-, se criminaliza a los migrantes, incluyendo asilados y refugiados, al penetrar las fronteras de los Estados, calificando sus actos como delitos que atentan contra la seguridad. Gracias a este nivel *macro*, institucional, de estigmas hacia los migrantes, se permite de forma implícita en un nivel *micro*, desde la sociedad de destino, la xenofobia y el racismo; es decir se acepta la criminalización de la migración.

La discriminación a nivel institucional no sólo ha empleado instrumentos jurídicos para fundamentar estas formas de diferenciación. La figura de la identidad nacional ha servido también para estos fines al crearse dicho imaginario en términos raciales, étnicos, religiosos, culturales o lingüísticos,⁹ en aras de la defensa de la unidad, homogeneidad y uniformidad de un Estado aglutinador, contradictoriamente, de la diversidad, complejidad y multiculturalidad que caracterizan cada vez más a las naciones actualmente.

Alemania se enmarca aquí como un Estado que ha presentado ambos niveles de acción de racismo y xenofobia. Estas muestras de rechazo al migrante, tanto institucionales como individuales, han sido producto de un contexto histórico específico. La escisión que la mantuvo dividida al interior por más de cuarenta años reveló una evolución dispar entre ambas partes que le impidió acoger abierta y completamente al migrante. El gobierno, tras la caída del muro, tuvo que hacerle frente a la doble tarea de apertura a la nueva dinámica de la globalización y el reclamo al interior de los alemanes del Este por ser reintegrados al país. Los ciudadanos de la antigua República Democrática Alemana (RDA) apenas asimilaban la brecha de tiempo que los separaba de sus homólogos del Oeste, cuando se vieron ante la realidad de nuevos residentes extranjeros que también buscaban ser parte de la sociedad; esta

⁹ *Ibidem.*

situación llevó a que se limitara la migración, como una forma de rechazo a los flujos de entrada, y a muestras de repudio de los ciudadanos del Este.

Los “trabajadores huésped” son nuevamente el botón de muestra de Alemania quienes, durante el *boom* económico de la posguerra, fueron reconocidos como tal: huéspedes. Los mismos pasaron de ser invitados a recibir, durante la década de los 80 y en la actualidad, nuevas designaciones como: “negros”, “árabes”, “extranjeros”, “indeseables”.¹⁰

Aunque cabe aclarar que no son la mayoría ni en toda Alemania, existe una tendencia al alza de prácticas racistas y xenófobas entre los alemanes, en un nivel *micro*. Un estudio llevado a cabo por el Instituto Allensbach mostró que, si bien el sentimiento antiinmigrante en el país ha disminuido desde los 80, aún existe una marcada resistencia a aceptar la pluralidad que integra el país. De acuerdo con cifras de una encuesta de opinión pública, el número de personas que piensan que Alemania tiene muchos inmigrantes disminuyó de 79 de cada 100 para el año 1984 a 53 hacia finales de la primera década de 2000.¹¹ Aun cuando se trata de una disminución en la cifra, sigue siendo más de la mitad de los alemanes quienes consideran que la cantidad de migrantes es “mucha”. Es necesario mencionar que el estudio hace referencia exclusivamente a la evolución de la percepción popular sin considerar la parte Este de Alemania, región en la que actualmente se han presentado conflictos entre los pobladores locales con la llegada de refugiados.

La ausencia de iniciativas de aceptación e integración de los migrantes, junto a la promoción, por parte del Estado, de acciones encaminadas a criminalizar y discriminar a los migrantes, han conseguido que la antigua RDA, donde la presencia de extranjeros es prácticamente nula, sea la más reactiva a la llegada de refugiados. Durante el primer semestre de 2015, año del mayor número de desplazados en situación de emergencia, los ataques a los centros de ayuda a los migrantes (incendios provocados en su mayoría) se duplicaron con respecto al mismo periodo en 2014.¹²

¹⁰ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, p. 14.

¹¹ Oya S. Abali, “German public opinion on immigration and integration”, Migration Policy Institute, Washington DC, 2009, p. 1.

¹² Enrique Müller, “Los ataques xenófobos se disparan en Alemania. Las agresiones contra centros de solicitantes de asilo ponen en alerta a las autoridades”, *Internacional. El País*, 2 de agosto de 2015, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/02/actualidad/1438542825_034212.html, consultado el domingo 7 de agosto de 2016.

El movimiento Pegida (Patriotas europeos contra la islamización de Occidente, por sus siglas en alemán), de la ciudad de Dresde en el Este del país¹³, y otras organizaciones de derecha como el partido AfD (Alternativa para Alemania, por sus siglas en alemán) representan los casos más visibles de discriminación desde la ciudadanía donde han ganado espacios ante la falta de cohesión y reconocimiento recíproco entre alemanes y migrantes.

Las visibles manifestaciones todos los lunes durante meses de los integrantes de Pegida exigiendo al gobierno detener la ayuda a refugiados o las declaraciones de figuras políticas como las de la líder del partido AfD, Frauke Petry, quien afirmó en 2016 que Alemania “debe prevenir que los refugiados crucen ilegalmente la frontera usando las armas, de ser necesario”,¹⁴ llevan a enfatizar la necesidad de la integración en el debate de la inmigración como la forma de detener la permanencia de prácticas xenófobas y racistas y de su devenir en formas de discriminación más radicales como la segregación racial.

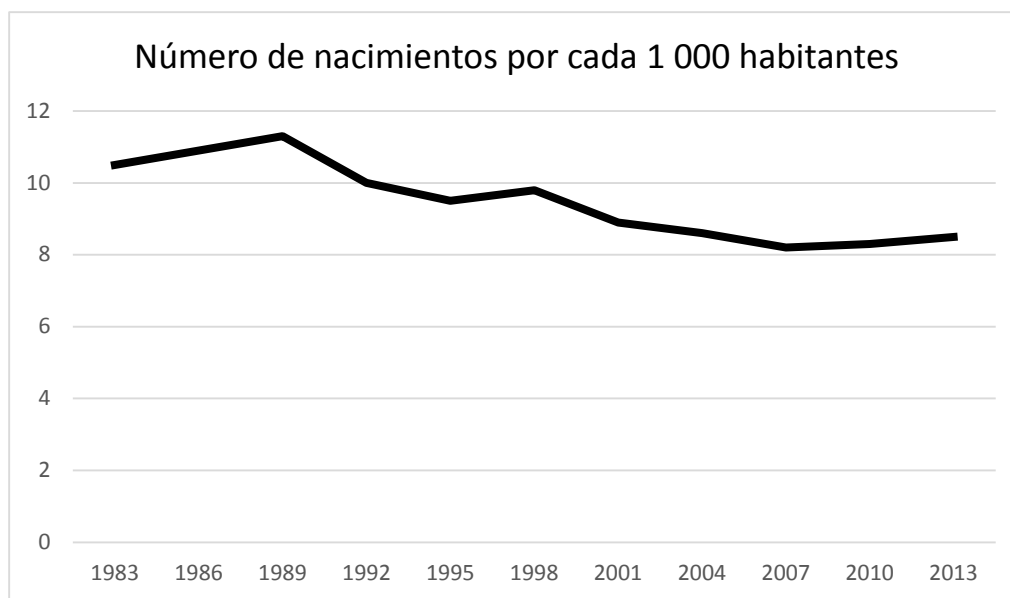
3.1.2 Disminución y envejecimiento poblacional

Lo social, con el racismo y la xenofobia a nivel individual, y lo jurídico, a través del aspecto institucional de la discriminación, no son los únicos ámbitos de la República Federal de Alemania en los que la ausencia de una política diseñada para la integración de inmigrantes ha provocado estragos y dificultades. En el ámbito económico, desde el ramo de lo demográfico, el gobierno ha enfrentado los retos de mantenerse como la mayor economía de Europa mientras la base de su tamaño se ve reducida en el número de habitantes que la sostiene. La mengua en el índice de natalidad se ha hecho curiosamente visible desde finales de la década de los 80, periodo relevante en materia de inmigración hacia Alemania, como si el arribo de extranjeros hubiese respondido al inicio del declive poblacional. Dicha disminución ha prevalecido desde entonces, como se muestra en la siguiente tabla.

¹³ Luis Doncel, “Manifestaciones en Dresde: El auge xenófobo inquieta a Alemania. Unas 15.000 personas marchan contra los musulmanes en Dresde”, *Internacional. El País*, 14 diciembre de 2014, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/15/actualidad/1418674724_799338.html, consultado el domingo 7 de agosto de 2016.

¹⁴ Deutsche Welle, “Alemania contra xenofobia: ‘No podemos esperar a que haya un primer muerto’”, *Actualidad/Política. Alemania. Deutsche Welle*, 22 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-contra-xenofobia-no-podemos-esperar-a-que-haya-un-primer-muerto/a-19065242>, consultado el domingo 7 de agosto de 2016.

Gráfica 3.1 Índice de natalidad en Alemania¹⁵



En un estudio publicado en 2015 por BDO AG (empresa auditora) y el Instituto Hamburgo de Economía Internacional, se afirmó que Alemania había superado a Japón como el país con el índice de nacimientos más bajo del mundo.¹⁶ Al ser aquel país una de las siete economías más importantes, la posición como el lugar con la menor cifra de nacimientos lo coloca ante la incertidumbre en el sostenimiento de su presencia como motor económico.

La comparación con otro grande de la Unión Europea resulta ineludible. Francia, con la segunda mayor población de la Unión,¹⁷ cuenta con un índice de fertilidad de dos hijos por mujer, también conocido como índice de reemplazo.¹⁸ En promedio, toda la Unión Europea, tiene un índice de 1.6 hijos, mientras que el de Alemania es de 1.4 niños por mujer.¹⁹ Si bien es cierto que en términos del número de habitantes Francia aún se encuentra distante de alcanzar la posición del país miembro con la mayor población, también lo es que en lo inmediato esta no verá comprometida su estabilidad económica como sí lo hará Alemania al no tener el necesario crecimiento poblacional que asegure su continuidad en este terreno.

¹⁵ Deutsche Welle, “Germany has lowest birth rate in the world, study shows”, Top Stories: News. Deutsche Welle, 29 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.dw.com/en/germany-has-lowest-birth-rate-in-the-world-study-shows/a-18485179>, consultado el viernes 12 de agosto de 2016.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ De acuerdo con datos del Banco Mundial, la población francesa se estima es de 66.8 millones de habitantes.

¹⁸ Stefan Wagstyl, “Germany’s demographics: Young people wanted. The country’s ageing population is threatening its position as Europe’s largest economy”, Financial Times, 24 de Agosto de 2015, disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/b30c8de4-4754-11e5-af2f-4d6e0e5eda22>, consultado el lunes 15 de agosto de 2016.

¹⁹ *Ibidem*.

Ante dicho escenario, alternativas y propuestas han sido ya realizadas. En un reporte de las Naciones Unidas de la División de Población del año 2000, se hizo una advertencia sobre las dificultades que traería la disminución en el crecimiento demográfico europeo y la solución, se afirmó, se halla en la migración como una población capaz de cubrir los faltantes surgidos de la escasez de nacimientos. En dicho reporte se califica a la migración como un reemplazo, al estimar un aproximado de 344 mil individuos foráneos al año para mantener a la población a un nivel constante hasta el año 2050.²⁰

Si se contempla que la entrada de migrantes puede mitigar la insuficiencia de nacimientos en el país, resulta imperativo que la integración de aquellos que formaran parte de la economía sea una prioridad de las políticas públicas del gobierno. El peligro de no hacerlo radica en estos mismos bajos índices de fertilidad. La población migrante es la que cuenta con el mayor número de nacimientos en el país, lo que lleva a reflexionar que, de no atender aspectos básicos para una integración real de los migrantes, las mismas futuras generaciones alemanas serán las que queden rezagadas y, lejos de ser el soporte de la economía, serán las que signifiquen un costo para el Estado.

Desde los centros de pensamiento alemanes se ha apuntado nuevamente a los desplazamientos transfronterizos como la alternativa ante la emergencia que representa la disminución de la fuerza laboral. La fundación Bertelsmann, un importante *thinktanks* de Alemania, insistió a propósito del aumento histórico de la migración hacia Europa en el año 2015 en la necesidad de incorporar a los inmigrantes al mercado laboral como una medida de beneficio mutuo. Las estimaciones de la fundación respecto al número de individuos varían de las del reporte de las Naciones Unidas. La fundación calcula que cerca de medio millón de migrantes tendría que llegar a suelo alemán por año para paliar los efectos del adelgazamiento de la cifra de los nacimientos²¹. Aun cuando el estudio asevera que cada refugiado significa para los contribuyentes un costo inmediato, en un plazo de entre cinco a

²⁰ Hannes Weber, "Could immigration prevent population decline? The demographic prospects of Germany revisited" en *Comparative Population Studies*, vol. 40, no. 2, Federal Institute for Population Research, Wiesbaden, 2015, p. 177.

²¹ Joseph Nasr, "Alemania necesita migrantes por disminución de fuerza laboral, pero debe pagar por ellos", Mundo. Reuters América Latina, 10 de diciembre de 2015, disponible en: <http://lta.reuters.com/article/idLTAKBN0TT2Q420151210?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>, consultado el jueves 18 de agosto de 2016.

diez años dicho costo se mostrará como una inversión que rendirá sus dividendos y mantendrá vigente la economía alemana.

Cabe aclarar que las estimaciones mencionadas, que oscilan entre los 300 mil y el medio millón de migrantes, responden no únicamente a la baja en las tasas de fertilidad. Aunado a los escasos nacimientos se encuentra el envejecimiento poblacional. Las actuales generaciones que se están retirando, vienen de un tiempo en el que el número de hijos por familia era más alto. Esto quiere decir que la cantidad de trabajadores que cesa de laborar es mayor a la que ingresa al mercado de trabajo, aumentando así la desproporcionada carga del sistema de pensiones sobre la ya reducida cifra de empleados en activo.

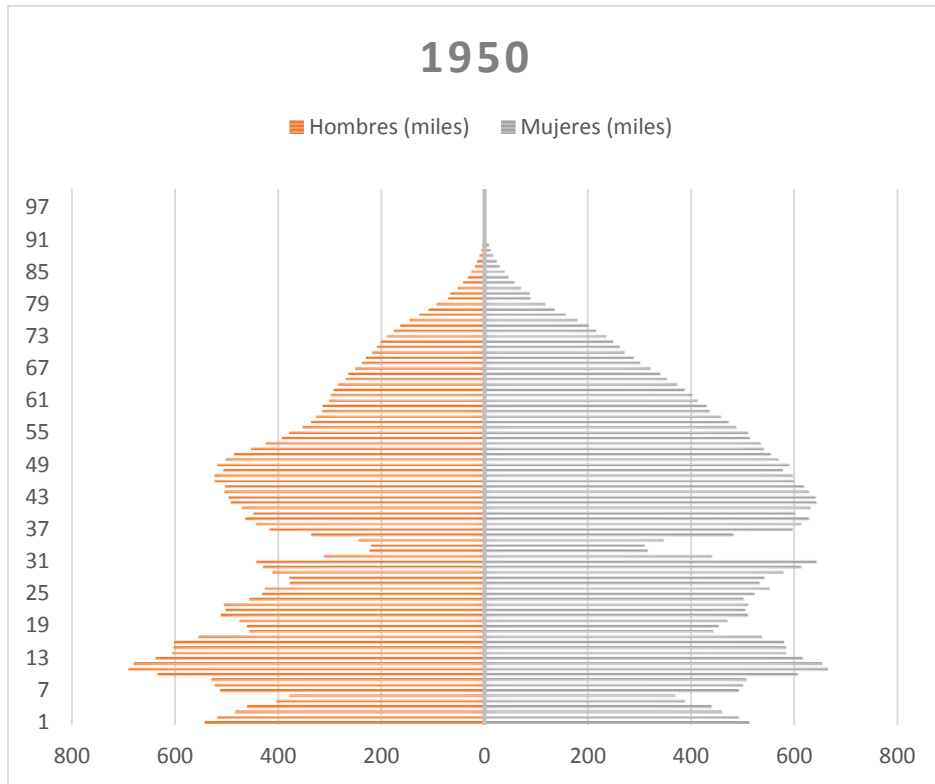
Empleando cifras de la Oficina Federal de Estadísticas de Alemania, se identificó que desde los años posteriores a la SGM la tasa de nacimientos se elevó rápidamente, correspondiendo con el periodo *baby boom* del que Alemania no quedó exento. Partiendo de 1950, año de nacimiento de aquellos que estarían actualmente por cumplir la edad mínima necesaria para la jubilación (67 años), y hasta 1964, año en el que los nacimientos alcanzaron su máximo, el número de nacidos osciló entre el millón y millón y medio. Las cifras exactas para estos años, 1950 y 1964 son de 982,000 y 1,423,000 respectivamente (gráfica 3.2).

En contraste con estos datos se encuentra la información más reciente con la que cuenta esta Oficina de Estadísticas y los resultados obtenidos de los ejercicios de prospectiva hacia los siguientes cuarenta y cinco años. Para el último año transcurrido, 2015, el número de nacimientos se detuvo en 707,000 (gráfica 4.3) y se estima que, de mantenerse tanto esta tendencia a la baja como el incremento en el índice de la expectativa de vida, para el año 2060 el dato referente a los nacimientos llegará a 555,000²² (gráfica 4.4). Para ilustrar la evolución de la población alemana, se presentan gráficos retomados de la Oficina Federal de Estadísticas de Alemania que tienen como punto de partida 1950.

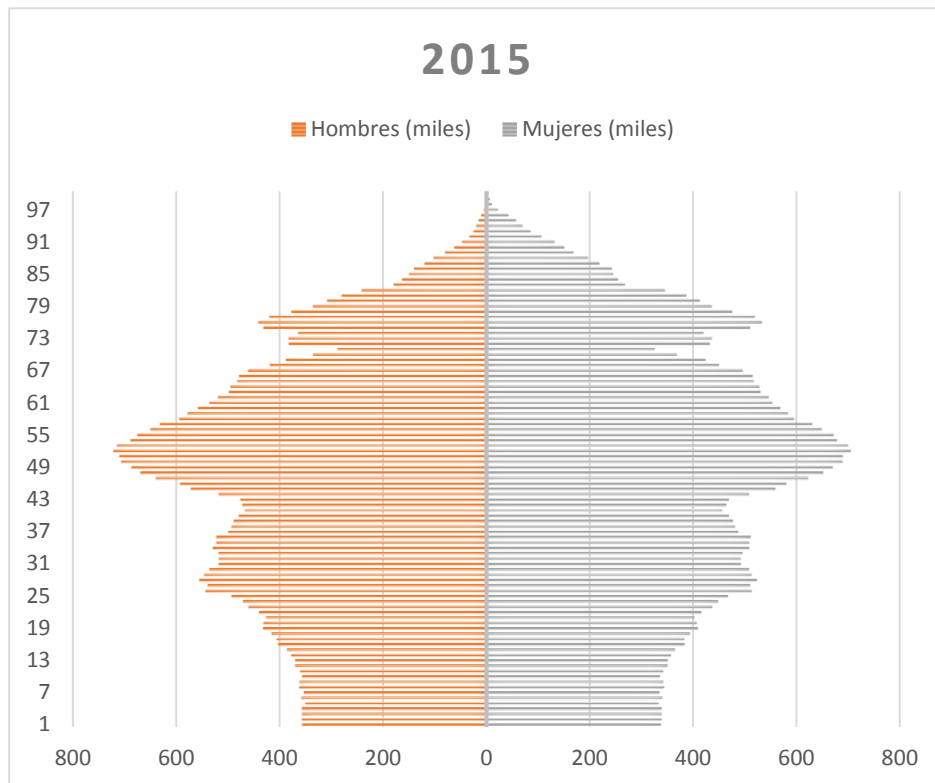
Gráfica 3.2 Pirámide poblacional por edad y género (1950)²³

²² DESTATIS. Statistisches Bundesamt, “Proyección coordinada de la población alemana”, DESTATIS. Statistisches Bundesamt, 2015, disponible en: <https://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=2060&v=2>, consultado el jueves 18 de agosto de 2016.

²³ Gráfico obtenido de la Oficina Federal de Estadísticas en Alemania. *Ibidem*.

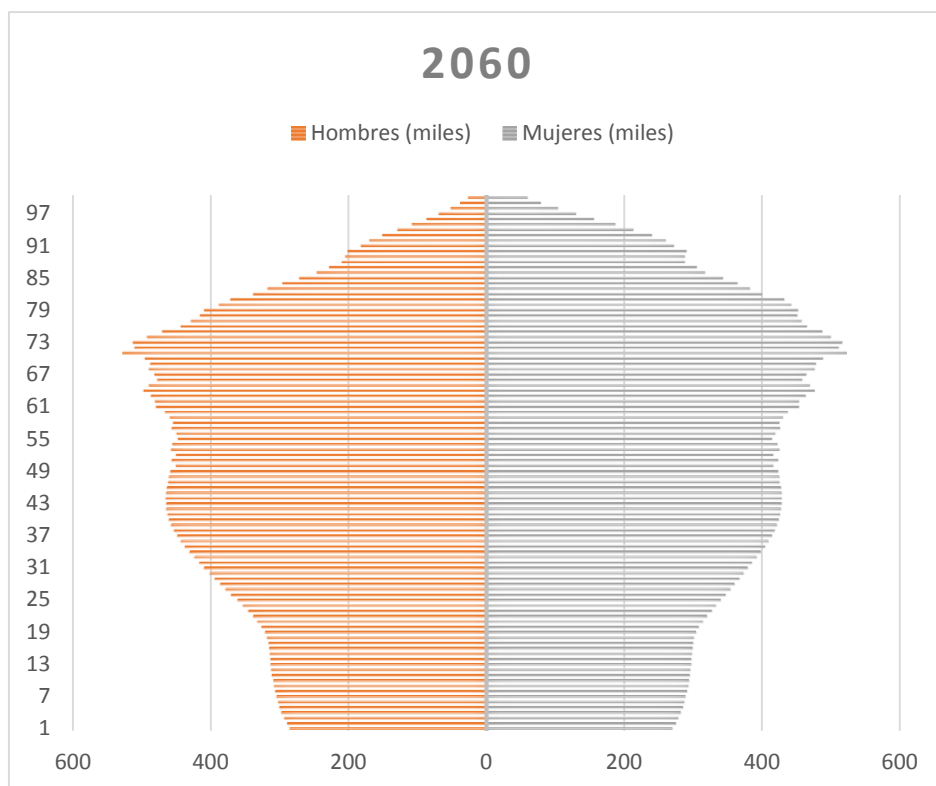


Gráfica 3.3 Pirámide poblacional por edad y género (2015)²⁴



²⁴ *Ibidem.*

Gráfica 3.4 Pirámide poblacional por edad y género (2060)²⁵



En la primera pirámide (gráfico 3.2) correspondiente al año 1950 es de destacar los dos estrechamientos en el número de nacimientos. El primero de ellos, observando en la pirámide de arriba hacia abajo responde a los años de nacimiento acontecidos durante la Primera Guerra Mundial. Se puede identificar este periodo en el eje referente a la edad de aquellas personas que tendrían entre 32 y 35 años para 1950. Entre 1915 y 1918 se dio una drástica disminución en los recién nacidos partiendo con una reducción de casi 200 mil para detenerse en este primer año en 817 mil y cerrando el periodo con 539 mil personas para el último. Entre 1941 y 1945 coincide nuevamente una disminución con el segundo conflicto bélico. Más de 100 mil nacimientos representó la caída que tuvo el año 1941 con respecto al año anterior para frenar en 1,239,000, tendencia que prevaleció en la caída hasta llegar a 748 mil.

Lo que es de destacar de la gráfica 3.3 es la enorme apertura que alcanza el número de población nacida en estos años del periodo *baby boom* luego del declive de la SGM. Este

²⁵ *Ibidem*. Para estas estimaciones de la evolución en la pirámide poblacional de Alemania – tanto para las del año 2015 como para la de 2060 -, la Oficina Federal estimó tres factores: el índice de natalidad (1.4 hijos por mujer), la esperanza de vida para 2060 - el último año de las prognosis - (84.8 para hombres y 88.8 para mujeres) y un saldo migratorio constante positivo de 200,000 personas.

sector de la población, en 2015, tiene ya o está cercano a la edad para el retiro. Los niños registrados en 1946, hoy día con 71 años de edad, dieron un total de 704 mil. Siguiendo la secuencia del incremento hasta el año 1964, la cifra se duplica y alcanza el histórico de 1,425,000. Estos últimos individuos aún no alcanzan la edad mínima de 67 para el retiro, quienes, para el año en curso 2017, cuentan con 53 años, lo que lleva a vislumbrar el gran reto que tiene Alemania frente de sí para los venideros 10 a 15 años. La mayor cantidad de trabajadores en retiro que jamás haya tenido la sociedad alemana está a penas por llegar.

Para la proyección de la pirámide poblacional (gráfica 3.4) hacia el año 2060 se aprecia la máxima disminución de nacimientos en el país. Se estima que 555 mil nacimientos se registrarían para este año. Dicha cifra es un aproximado bastante cercano a la que actualmente se maneja por organismos e institutos y se señala como la mínima necesaria para suplir los faltantes en los nacimientos y sostener el número de retirados en la sociedad.

Estas cifras mostradas ya son de por sí preocupantes respecto a la baja natalidad y al aumento de la esperanza de vida que marcan la disminución en el número de la población y el envejecimiento de la misma. Todo esto sin mencionar que el factor de un saldo migratorio positivo constante de 200,000 personas fue contemplado y calculado para estas proyecciones. Los resultados serían, sin éste, visiblemente menores en el estrechamiento del crecimiento poblacional de lo que ya son con este saldo migratorio.

El incremento en la expectativa de vida constituye un factor más a considerar en la proporción entre la población de la tercera edad y el reducido número de jóvenes. Este indicador alcanza un nuevo nivel más alto conforme pasa el tiempo, lo que va ampliando el grupo de edad en retiro sin que exista el respectivo aumento en el mercado laboral. Es por ello que el reto demográfico de Alemania en este aspecto es doble. Por un lado, necesita mantener un crecimiento a la par del ritmo que le demanda su economía, mientras que, por el otro, debe atender a la gran cantidad de población mayor con sus implicaciones.

3.1.3 Sistema de retiro y sector salud

Las siguientes décadas son desafiantes para Alemania. Entre el año 2025 y 2035 los niños nacidos de 2000 a 2010, periodo en el que el índice de natalidad se calcula en 1.4²⁶, estarán entre la población económicamente activa. Será el punto en el cual la disminuida población

²⁶ Se trata de la cifra más baja en toda la historia de la República Federal de Alemania.

joven se enfrentará al reto de sostener un enorme y desproporcionado número de retirados.²⁷ No sólo esta desigualdad es un asunto a resolver para la continuidad del sistema de seguros para el retiro; el aumento de la duración en el retiro de trabajadores, alcanzando periodos de 30 años o más,²⁸ como una consecuencia de la mejora al índice de la esperanza de vida, ha sido también un factor de presión.

El sistema de seguros para el retiro alemán está basado en tres pilares, conforme al modelo propuesto por el Banco Mundial desde 1974. Al primer y más importante pilar se le conoce como sistema *pay as you go* o de distribución el cual se basa en las contribuciones de los trabajadores activos para el sostenimiento de los retirados.²⁹ Dicho pilar, enmarcado en un sistema de reparto conocido como de “solidaridad intergeneracional”, data desde 1957 y fue concebido para que las pensiones fueran una extensión del estándar logrado durante la vida laboral. Este aspecto distingue a Alemania de otros países europeos, como Reino Unido o Países Bajos, cuyo sistema de seguridad social provee exclusivamente una pensión base.³⁰

Frente al sistema de reparto se ubica el sistema de capitalización³¹ en el que se encuentran los otros dos pilares: de previsión de pensiones complementarias voluntarias, el cual se sustenta de la participación de la empresa empleadora, y el de previsión privado, nutrido por las aportaciones individuales del trabajador.

Sin embargo, los cambios en la estructura de la pirámide poblacional han traído como consecuencia un incremento en los costos del mantenimiento del sistema actual de pensiones, reflejado en una carga mayor en las aportaciones de los empleados en activo. Al no contar con la suficiente población económicamente activa que pueda subsidiar las pensiones

²⁷ Hannes Weber, *op. cit.*, p. 177.

²⁸ Deutsche Welle, “Ante una población que envejece, Alemania tendrá que buscar nuevos modelos laborales”, Actualidad: Alemania hoy. Deutsche Welle, 4 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/ante-una-poblaci%C3%B3n-que-envejece-alemania-tendr%C3%A1-que-buscar-nuevos-modelos-laborales/a-6191780>, consultado el domingo 4 de septiembre de 2016.

²⁹ Dmitry Chervyakov, “Population Ageing and Its Effects on the German Economy”, DIW Roundup. Politik im Fokus, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 22 de septiembre de 2015, disponible en: https://www.diw.de/de/diw_01.c.514092.de/presse/diw_roundup/population_ageing_and_its_effects_on_the_german_economy.html, consultado el 11 de septiembre de 2016.

³⁰ Axel Börsch-Supan, “A Model under Siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System” en *The Economic Journal*, vol. 110, no. 461, febrero, 2000, Royal Economic Society, Londres, 2000, p. F25.

³¹ Jürgen Meierkord, “Pension Reform and the Role of Public Pensions for Old age Income Security in Germany”, Deutsche Rentenversicherung Bund, 11 de septiembre de 2009, disponible en: [http://uudistuva.kela.fi/in/internet/liite.nsf/net/191009121007pm/\\$file/juergen%20meierkord%20-%20pension%20reform%20and%20the%20role%20of%20public%20pensions%20for%20old-age%20income%20security%20in%20germany.pdf](http://uudistuva.kela.fi/in/internet/liite.nsf/net/191009121007pm/$file/juergen%20meierkord%20-%20pension%20reform%20and%20the%20role%20of%20public%20pensions%20for%20old-age%20income%20security%20in%20germany.pdf), consultado el miércoles 5 de octubre de 2016.

vigentes, los trabajadores optarán por los esquemas de capitalización bajo los cuales puedan acumular de forma individual sus contribuciones en un fondo de ahorro propio y sin las limitantes del pilar de solidaridad, los máximos en las cotizaciones constituyen un ejemplo de ello. Se trata de una transición del sistema de reparto hacia el sistema de capitales privados.

Ante ello se introdujeron reformas a principios del milenio que fortalecieron el sistema en su totalidad con el fin de reducir la carga de las jóvenes generaciones. En el primer pilar el gobierno estabilizó el porcentaje de cotización fijándolo en 20% y con planes a un mayor incremento hasta alcanzar 22% en 2030. Esto con el fin de asegurar un retiro atractivo que cubra las necesidades de la población. Para el segundo y tercer pilar se apoyó a los trabajadores con subsidios y haciendo sus aportaciones para el retiro libres de impuestos.³²

Diversos especialistas coinciden en que la solución para llenar los vacíos por la escasez de mano de obra consiste en aumentar la edad de retiro. Dicha medida se implementó en el año 2012, elevándose la edad a 67 años. Con ella se pretendía aumentar la base del número de contribuyentes y, simultáneamente, reducir la cantidad de beneficiarios. Sin embargo, se argumenta que una solución como ésta sólo es parcial; mientras mayor sea el incremento en la edad para retirarse, más será la vulnerabilidad de los trabajadores a sufrir enfermedades y menor la productividad.³³ Todo esto sin mencionar la contradicción que significa aumentar los años en activo de la fuerza laboral para alcanzar a solventar un reducido derecho al retiro y disminuir lo más posible el goce y disfrute de lo trabajado.

El aumento de la participación femenina en el mercado laboral constituye otra propuesta contemplada. La discusión en torno a esta medida se centra en la implementación de medidas adicionales para hacerla completamente viable como apoyos en el cuidado de los niños, por lo que sigue siendo una solución parcial.³⁴

El potencial laboral de la migración ha generado diversos argumentos en contra para poder calificarla de alternativa viable que contribuya a paliar los efectos de la disminución y envejecimiento poblacionales en el sistema de pensiones. Uno de los argumentos que se aduce radica en las estimaciones para los índices de migración. Desde inicios del siglo XXI

³² Rüdiger Blaich, "Pension provision in Germany: The first and second pillars in focus", AEGON. Global pensions, septiembre de 2010, p. 2, disponible en: <http://www.aegon.de/Documents/aegon-de/AGP-section/EN/Documents/Pension-provision-in-Germany-the-first-and-second-pillars-in-focus.pdf>, consultado el miércoles 5 de octubre de 2016.

³³ Axel Börsch-Supan, *op. cit.*, p. F38.

³⁴ *Ibidem*.

se hablaba ya de un necesario ingreso anual hasta el año 2035 de más de 800 mil migrantes para compensar la caída en el número de trabajadores activos.³⁵ Pese a estas estimaciones, se señala que dicha cifra es posible sólo durante eventos extraordinarios, recordando el caso de la apertura de la Cortina de Hierro a finales de los 80. El evento extraordinario acontece ahora con la cifra récord alcanzada del millón de migrantes al cierre del año 2015. Si bien se trata de una situación coyuntural que no podrá proveer una entrada constante de migración de las dimensiones calculadas, lo cierto es que tampoco resultaría descartable aprovechar el espacio de oportunidad que deja un ingreso de población joven.

Otra de las desventajas observadas en la migración son los costos que representarían los trabajadores migrantes respecto al entrenamiento, capacitación, aprendizaje del idioma, entre otros. A diferencia de la percepción que ve en los costos de formación de los potenciales futuros trabajadores un gasto oneroso, diversos grupos empresariales han afirmado que incluso aun cuando la migración -particularmente el caso vigente de los tefugiados- no pueda ser absorbida de forma inmediata al mercado laboral, una paulatina preparación al ámbito laboral en el corto plazo representaría una inversión cuyos réditos se verían materializados en el mediano y largo plazo. El actual ingreso de población itinerante está compuesto, en una buena parte, de refugiados sirios formados, capacitados y con conocimientos de inglés.³⁶ Se estima que 4 de cada 5 sirios son de una buena situación económica y con educación.³⁷

Estas características no han pasado desapercibidas por empresarios. Ante la crisis de migrantes que enfrenta Europa se han hecho llamados desde las industrias a incorporar a los refugiados al mercado laboral. Federaciones de empleadores alemanas subrayan la falta de ingenieros, técnicos y programadores, así como de personal en el sector salud y de entretenimiento. Las declaraciones no se han detenido ahí; entre los casos dignos de citar se encuentra el de la ciudad de Ausburgo al sur de Alemania. Con la intervención de la Cámara

³⁵ *Ibid*, p. F39.

³⁶ Alex Grolach, "To Integrate the New Refugees, Germany Must Avoid Its Mistakes With Turkish Immigrants", Worldpost. The Huffington post, 17 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.huffingtonpost.com/alex-gorlach/refugees-germany-turkey-immigrants_b_8148264.html, consultado el jueves 13 de octubre de 2016.

³⁷ Nina Adam, "Migrants Offer Hope for Aging German Workforce. Berlin must manage integration, welfare for newcomers, who could revive labor market", World: Europe. The Wall Street Journal, disponible en: <http://www.wsj.com/articles/migrants-offer-hope-for-aging-german-workforce-1441928931>, consultado el jueves 13 de octubre de 2016.

de Artesanía se inscribieron en un programa de capacitación a 63 refugiados.³⁸ A estos esfuerzos se han sumado las voces de empresarios en sectores específicos como el de la industria automotriz. Desde este importante nicho se han pronunciado a favor de integrar a los refugiados vía programas de empleo y clases de idioma.³⁹

Hasta ahora, pensar en el sistema de pensiones exclusivamente sin revisar el sistema sanitario alemán, enmarcados ambos dentro del rubro de la tan significativa seguridad social en Alemania, dejaría incompleto el análisis respecto al impacto positivo que pueden llegar a tener los migrantes en el contexto actual.

Desglosando este marco de referencia, se mencionará que la seguridad social alemana tiene su origen en 1881. En este año, el estadista Otto von Bismarck pronunció un discurso dando a conocer una iniciativa conformada por diferentes seguros que protegen al trabajador: de enfermedad, de accidentes y de vejez e invalidez, estos dos últimos del de pensiones.⁴⁰

A modo de puntualizar algunas características de los seguros médicos se puede señalar que son las cotizaciones del trabajador y de la empresa la fuente de financiamiento. El predominio del sistema público frente al privado es otra característica, cerca del 90% de la población se encuentra adscrita al seguro público. Una particularidad más es la autonomía de gestión, lo que significa que la participación del Estado se limita a enmarcar y supervisar el sistema sanitario. El actor tomador de decisiones dentro del sector salud es el conjunto de asociaciones de cajas de enfermedad. Entre otras especificidades están el carácter obligatorio, la libre elección de médico y el acceso directo a la atención especializada.⁴¹

Para resaltar la importancia que entraña la rama de los seguros contra enfermedad y el sector salud se rescata el dato que señala que uno de cada nueve puestos de trabajo corresponde al ámbito sanitario.⁴² Un acercamiento más específico con números nos lo da el

³⁸ Mathilde Richter, "German industries have an economic case to welcome refugees", Markets. Business Insider, 7 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.businessinsider.com/afp-german-industries-make-economic-case-to-welcome-refugees-2015-9>, consultado el jueves 13 de octubre de 2016.

³⁹ Elisabeth Behrmann y Naomi Kresge, "Germany's Big Automakers See Opportunities From Integrating Migrants", Bloomberg, 15 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-14/daimler-s-zetsche-channels-silicon-valley-integrating-migrants>, consultado el domingo 16 de octubre.

⁴⁰ Alfredo Sánchez Castañeda, "Principales modelos de seguridad social" en *La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, pp. 6-7

⁴¹ Mónica Parcet, "Sistema sanitario alemán", traduc. Grupo Bayer. Leverkusen en *Panace*, vol. XXI, no. 34, segundo semestre 2011, p. 287.

⁴² *Ibid*, p. 286.

gasto sanitario en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Este guarda aproximadamente la correspondencia con la cifra de los empleos. Alemania gastó en salud 11.3% en el año 2014 frente al 9.4% que desembolsaba en 1995, de acuerdo con el Banco Mundial.⁴³ En comparación, el país es superado solamente por algunos países como Estados Unidos, Suecia, Suiza y Francia con 17.13 %, 11.9%, 11.7% y 11.5 % respectivamente.⁴⁴

El sector constituye, por ende, uno de los principales del país. Su relevancia, sin embargo, no radica únicamente por su aportación numérica a este ramo. Además del ámbito de la salud como una condicionante fundamental para el engrane de la economía que permite trabajar a la sociedad, el sistema sanitario representa en sí un ámbito específico proveedor de empleos. Existe una gran necesidad de personal, principalmente de enfermeras y cuidadores de adultos mayores. Es aquí donde pueden adecuarse espacios en función de estas necesidades que presenta el mercado laboral y de las necesidades de protección, seguridad y sustento que padece una población en situación de vulnerabilidad.

Considerar una futura integración de los migrantes no carece de importancia si se toma en cuenta que los trabajadores son los principales aportadores al sistema sanitario. El sostenimiento y funcionalidad del sistema sanitario depende en buena medida de la cantidad de trabajadores en activo, de quienes depende también el sistema de pensiones. De no revisarse y mejorarse las actuales y potenciales formas de integración de la migración, los vacíos dejados por la población en retiro y el déficit de natalidad difícilmente serán ocupados.

Todo el ramo de la histórica y simbólica seguridad social se ve amenazado al depender de la evolución demográfica, cuya base se está reduciendo y cuya cúspide va en aumento.⁴⁵ El acontecer actual en el tema migratorio no puede ser dejado de lado y visto de forma disociada de estas urgencias domésticas de Alemania. Para poder pensar en soluciones efectivas que atiendan a las deficiencias en estos sectores, es necesario analizar el actuar del gobierno con respecto tanto a los potenciales trabajadores que ofrece la migración ya residente como a la futura y necesaria migración cuya condición aún está por definirse.

⁴³ Banco Mundial, “Gasto en salud, total (% del PIB)”, DataBank: Microdatos. Banco Mundial, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.TOTL.ZS>, consultado el viernes 28 de octubre de 2016.

⁴⁴ Aitziber Romero, “Sistema sanitario”, Actualidad: Alemania hoy. Deutsche Welle, 1 de diciembre de 2006, disponible en: <http://www.dw.com/es/sistema-sanitario/a-2256404>, consultado el 28 de octubre de 2016.

⁴⁵ C. F. Dietrichl y P. Riemer-Hommel, “Challenges for the German Health Care System”, *Zeitschrift für Gastroenterologie*, vol. 50, junio de 2012; Stuttgart, 2012, p. 562.

3.2 Tratamiento jurídico de la migración y su integración

Para iniciar el análisis del actuar del gobierno desde el aspecto jurídico se parte del desplazamiento transfronterizo, considerando que el proceso de la integración es un momento inserto en el movimiento migratorio que da inicio una vez que se ingresa al país de destino.

Una acotación más por hacer respecto al ámbito del Derecho, desde donde se regula estos asuntos, radica en la naturaleza de los diversos actores involucrados en ella. El análisis de la política de migración y, por ende, de la de integración se constituye y ayuda tanto de la política doméstica como de la política exterior de los Estados.⁴⁶ Es por ello que, en un ejercicio de revisar los pasos dados en dirección a reconocer y proteger los derechos de una parte de los miembros menos visibles de la sociedad, se partió primeramente del ámbito más general y universal: el Derecho Internacional Público. En una segunda escala se recopilan los trabajos desde la esfera de la Unión Europea de la que Alemania es innegablemente un miembro esencial. Finalmente se internaliza y particulariza el caso de la regulación jurídica en el Estado alemán, atendiendo en cada categoría a las insuficiencias y aciertos en el tema.

Para la elección del espacio temporal se atendió a la observación de los antecedentes de la migración, en la que la instrumentación y reglamentación formal de los movimientos transfronterizos no se dio sino hasta los grandes conflictos bélicos mundiales del siglo XX. Estos significaron éxodos masivos sin precedentes ni normatividad antes conocidos. A continuación, el desglose y análisis de aquellos esfuerzos encaminados a legislar en lo referente a los migrantes, su protección jurídica y la garantía del respeto a esos derechos.

3.2.1 Instrumentación en el Derecho Internacional

Con el propósito de ilustrar cronológicamente y de forma sucinta el trabajo desde la sociedad internacional en el rubro de la migración y la integración, se retomó una publicación de la Organización Internacional para las Migraciones⁴⁷ que compila un listado de los instrumentos legales internacionales más trascendentales en la conformación de un cuerpo jurídico regulador del actuar de los Estados frente a los migrantes. Se procedió con la lectura

⁴⁶ Ana Ma. López Sala, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, España, 2005, p. 151.

⁴⁷ Organización Internacional para las Migraciones, "Derecho Migratorio Internacional" en *Fundamentos de Gestión de la Migración para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales*, vol. uno, Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones de la OIM, Desarrollo y Aprendizaje del Personal y Servicios de Gestión Migratoria, Ginebra, pp. 14-16.

y revisión de estos documentos (tabla 4.1) respecto a su relevancia y aportes en el tema y a su situación respecto al Estado que nos compete: Alemania.

Como rasgos en común presentes en esta selección de 23 tratados destaca en primer lugar un principio fundamental que caracteriza al Estado y que, al mismo tiempo, dificulta los esfuerzos por regular la migración y su integración: la soberanía. El nexo que existe entre esta característica y la atribución de estos actores de resolver en lo que concierne a las entradas y salidas de personas a través de sus fronteras ha significado una tendencia a entorpecer cualquier avance.⁴⁸ Sin embargo, la necesidad de cooperación interestatal para regular la migración es imperiosa al reconocer la misma naturaleza de esta esencia del ser humano. La migración no puede concebirse sin la presencia de múltiples Estados involucrados: de destino, de origen y de tránsito. Por ende, acciones unilaterales limitadas al interior de las jurisdicciones estatales no pueden constituir un adecuado tratamiento sin acuerdos jurídicos en la sociedad internacional.

Se pueden mencionar como otros desafíos por resolver las carencias existentes para hacer por completo efectivos ciertos logros consagrados en estos acuerdos. El derecho a la libertad de movimiento no ofrece, en toda la amplitud de la palabra, un desplazamiento sin restricciones.⁴⁹ Al tratarse de la participación de múltiples Estados, se esperaría que estos tuviesen al menos la intención de no restringir dicho movimiento humano allende sus fronteras. Sin embargo, como recién se mencionaba, el control y la gestión de los límites estatales son considerados como un elemento esencial de la soberanía. En este sentido, la libertad de movimiento no se ve reflejada en una libertad para trasladarse de un Estado a otro. Únicamente el derecho de ingresar al propio país es garantizado al disponerse que no se impedirá el ingreso de las personas al propio país.

En este punto surge nuevamente otra deficiencia por mejorar. El término “propio país” abre una brecha para que el Estado pueda discernir entre aquellos individuos que pueden demostrar su pertenencia de quienes no.⁵⁰ La capacidad de manifestar dicho nexo radicaría en la ciudadanía como un requisito exigible para poder admitir a las personas. Esto

⁴⁸ Carmen Pérez González, “El Derecho Internacional Público y el Derecho de la Unión Europea ante el fenómeno de la migración”, en Abogacía general del Estado. Dirección del servicio jurídico del Estado, *XXIX Jornadas de estudio. Derecho, inmigración e integración*, Ministerio de Justicia – Gobierno de España, España, 2008, p. 114.

⁴⁹ Organización Internacional para las Migraciones, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ *Ibidem*.

permite entonces excluir de este derecho internacionalmente reconocido a extranjeros y apátridas que puedan considerar a un Estado particular como propio sin ser ciudadanos.

Dentro de lo que amerita ser destacado se encuentra el principio de no discriminación.⁵¹ Este recurso, como un factor común en los instrumentos, establece la protección que ofrecen a todo individuo sin distinción de color, género, idioma, religión, origen nacional, entre otros. La inclusión de los migrantes, de esta manera, se garantiza.

Tabla 3.1 Instrumentos jurídicos internacionales en materia de migración e integración⁵²

Instrumento jurídico	Situación en Alemania	Aportes en la materia
Protocolo Especial relativo a Apátridas (1930)	Alemania no firmó ni se ha adherido al protocolo.	El protocolo hace la declaración expresa en su preámbulo de impedir la apatría bajo ciertas circunstancias y se concentra específicamente en una. En el caso de Estados donde la nacionalidad por el principio del <i>ius soli</i> no es reconocida, se concederá este derecho a toda persona nacida en estas circunstancias cuya madre posea la nacionalidad del Estado donde se registró el nacimiento; es decir, se reconocerá el principio de <i>ius sanguinis</i> .
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	La declaración fue sometida a voto y obtuvo la aprobación de los entonces 58 Estados miembros. Alemania en aquel entonces no era miembro.	En su esencia, todos los derechos humanos plasmados en la declaración protegen a los migrantes como miembros del género humano. Sin embargo, son los artículos del 13 al 15 los que enfatizan aspectos que afectan directamente al migrante. El derecho a la libre circulación, a la solicitud de asilo y a una nacionalidad son ejemplos de ello.

⁵¹ Ana Ma. López Sala, *op. cit.*, p. 152.

⁵² Elaboración propia con revisión de páginas oficiales de los organismos reguladores de los instrumentos internacionales. Para revisión de adhesión a los instrumentos y futuras actualizaciones:

Organización Internacional del Trabajo (OIT):

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102643,

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR):
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38218.html>,

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO):
http://www.unesco.org/eri/la/conventions_by_country.asp?contr=DE&language=E&typeconv=1,

Organización de las Naciones Unidas (ONU):

https://treaties.un.org/Pages/Index.aspx?clang=_en,

Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (PICUM),
<http://picum.org/picum.org/uploads/attachement/Ratification%20doc.pdf>,

Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC):

http://www.ciec1.org/WD210AWP/WD210Awp.exe/CONNECT/SiteCIEC?_WWREFERER_=http%3A%2F%2Fwww.ciec1.org%2F&_WWNATION_=5.

Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948)	Adhesión el 24 de noviembre de 1954.	En su definición del genocidio, la convención señala como delito de Derecho Internacional a los actos realizados con la intención de destruir a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. Dichos aspectos son distintivos de los grupos migrantes. La prevención y sanción del genocidio es una forma de protegerlos.
Convenio No. 97 de la OIT sobre los Trabajadores Migrantes (revisada 1949)	Ratificación el 22 de junio de 1959.	Considerando que la regulación para los migrantes laborales es escasa, ⁵³ destaca el documento como un esfuerzo en la materia. Entre los compromisos de los Estados están el acceso a servicios médicos y a información de ayuda durante la estancia. Relevante es el artículo 6 en el que se busca un trato de no discriminación a los migrantes en rubros como la remuneración, la vivienda, los impuestos.
Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967)	Ratificación de la convención el 1 de diciembre de 1953 y adhesión al protocolo el 5 de noviembre de 1969.	La definición de refugiado, la no criminalización por la entrada y estancia ilegales debido a la huida del territorio donde se peligra y el mandato de procurar la asimilación y naturalización de los refugiados, constituyen los principales aportes del documento. El protocolo hace inclusivo el estatus de refugiado al omitir de la definición “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951”.
Convención sobre el Estatus de Apátrida (1954)	Ratificación el 26 de octubre de 1976.	La convención retoma casi en su totalidad la de 1951 debido a la necesidad de regular la similar situación de vulnerabilidad que sufren los apátridas. Se excluyen dos artículos de la convención de 1951 referentes a la no criminalización por la entrada y estancia ilegal y a la prohibición de devolución, ambos relacionados con las condiciones de peligro que enfrentan en particular los refugiados.
Acuerdo sobre el Refugio de los Hombres del Mar (1957) y su Protocolo (1973)	Alemania junto con otros Estados europeos participó en la conclusión del acuerdo y aceptó el protocolo el 13 de agosto de 1975.	También recurriendo a los términos de la convención de 1951, el acuerdo aclara la condición de refugiado para los navegantes. El acuerdo ofrece la posibilidad de acogerse a la protección de un Estado parte cuyo pabellón sea del navío en el que haya trabajado o donde se haya establecido el navegante legalmente.
Convenio de la OIT sobre la Discriminación	Ratificación el 15 de junio de 1961.	En el contenido del convenio se señala el combate a la discriminación por motivos de raza, color, sexo, entre otros que impida el derecho a oportunidades de empleo. La

⁵³ Eva Leticia Orduña, “La Migración en el Derecho Internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 61, no. 255, México, pp. 348-349.

(Empleo y Ocupación) (1958)		ascendencia nacional se menciona, en su artículo 1, como una sinrazón para impedir el acceso a la seguridad económica.
Convención de la UNESCO en contra de la Discriminación en la Educación (1960)	Ratificación el 17 de julio de 1968.	Igualdad de condiciones en el acceso a la educación para extranjeros residentes, así como el derecho de las minorías a emplear y enseñar su idioma destacan como importantes logros de la convención en el ámbito educativo para los migrantes.
Convención sobre la Reducción de Casos de Apátridas (1961)	Adhesión el 31 de agosto de 1977.	A diferencia del protocolo de 1930, la convención prevé los casos de apatría por el no reconocimiento tanto del principio <i>ius soli</i> , como del <i>ius sanguinis</i> que tengan como consecuencia individuos sin nacionalidad. Se invita a los Estados a comprometerse a otorgarles su nacionalidad a personas que cumplan con algún principio pero que carezcan del otro, así como a no retirar el título de nacionales si la consecuencia es la apatría.
Convenio de la OIT (No. 118) sobre la igualdad del Trato de Nacionales y No Nacionales en Seguridad Social (1962)	Ratificación el 19 de marzo de 1971.	Siempre que se cuente con una legislación vigente de cada una de las ramas que conforman a la seguridad social para los propios nacionales, los Estados parte se comprometen a otorgarles igual acceso a estos derechos para los nacionales de otro Estado parte. El principio de reciprocidad entre Estados no aplica a refugiados y apátridas.
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	Ratificación el 6 de mayo de 1969. Se reconoce al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.	El impedimento del disfrute de los derechos humanos por motivos de raza, color u origen nacional es considerado discriminación racial. Destaca el surgimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para casos de individuos cuyos derechos son vulnerados por razones de discriminación.
Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) y Protocolo Opcional (1966)	Ratificación del pacto el 17 de diciembre de 1973 y adhesión al protocolo el 25 de agosto de 1993.	Se especifican derechos dirigidos a los no nacionales respecto a la igual protección de la ley, a la prohibición de apologías del odio racial y a la libertad de las minorías de profesar el su idioma y cultura. El protocolo detalla el funcionamiento del Comité de Derechos Humanos creado por el pacto.
Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y Protocolo (2008)	Ratificación de la convención el 17 de diciembre de 1973 y el protocolo no cuenta con firma ni adhesión.	Si bien se aclara que los Estados se comprometen a un igual acceso a los derechos económicos sin distinción de origen nacional, se deja a criterio de los países en desarrollo en qué medida los garantizarán a los no nacionales. El Protocolo faculta al Comité de

		Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la vigilancia del cumplimiento del pacto.
Convenio de la OIT (No. 143) sobre los Trabajadores Migrantes (1975)	Alemania no firmó ni se ha adherido al convenio.	El convenio señala el deber de evitar las migraciones en condiciones abusivas tomando acciones, entre otras, contra los organizadores de movimientos clandestinos. En el apartado de igualdad de oportunidades y trato, se conmina a los Estados a crear políticas que procuren la adaptación del migrante, sin minar los vínculos con su origen.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres (1979)	Ratificación el 10 de julio de 1985.	Se declara la igualdad de derechos entre hombres y mujeres para adquirir, conservar o cambiar la nacionalidad, así como con la nacionalidad de los hijos. Se expone también que la situación jurídica del marido en cuanto a su nacionalidad no significará cambios en automático en la de la mujer.
Convenio de la OIT (No. 157) sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (1982)	Alemania no firmó ni se ha adherido al convenio.	Las personas beneficiadas del tratado son básicamente trabajadores migrantes y sus dependientes, cuyas prestaciones contenidas en las diferentes ramas de la seguridad social se han de asegurar a través del compromiso de los Estados miembros, sin importar su nacionalidad.
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	Ratificación el 1 de octubre de 1990.	En la definición de tortura se encuentra un fragmento alusivo a motivos de discriminación al infligir sufrimientos por funcionarios públicos. Se añade que no constituirán justificaciones de la tortura la inestabilidad política o estado de guerra, escenarios de los que huyen los refugiados. La expulsión de un nacional de otro país se prohíbe, si se está en peligro de ser torturado.
Convención relativa a la Cooperación Internacional sobre la Asistencia Administrativa a los Refugiados (1985)	Alemania no firmó ni se ha adherido a la convención.	Como complemento de la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados en su artículo 25 alusivo a la ayuda administrativa para emitir documentos o certificados a los refugiados, surge la convención de 1985 que pretende reglamentar y facilitar información relativa a la identidad y estado civil de los refugiados.
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Ratificación el 6 de marzo de 1992.	Se expresa que toda petición con motivos de reunificación familiar será atendida de forma positiva y humanitaria. Se establece la lucha contra los traslados y retenciones de niños hacia y en el extranjero. La adopción de niños en el extranjero, el reconocimiento de niños como refugiados y la nacionalidad al

		momento del nacimiento son algunos de los derechos en materia de migración.
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (1990)	Alemania no se ha adherido aludiendo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y al de Derechos Civiles y Políticos, como protección de los trabajadores.	La aclaración de trabajador migratorio, así como la de las diversas categorías de trabajadores, clasificados por temporalidad y modalidad, permite una amplia inclusión en la protección a este tipo de migración relegado. Tanto derechos económicos como políticos son incluidos en la convención, detallados en cada uno de los miembros de la familia migrante y en los tipos de migración económica.
Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	Ratificación el 14 de junio de 2006.	Las víctimas de trata son sustraídas de sus lugares de residencia y la regulación en lo referente a su protección implica cooperación entre Estados de origen, de tránsito y receptores. Se establecen disposiciones que consideren, tanto la permanencia de las víctimas en el Estado receptor como, la repatriación. Se contemplan medidas fronterizas e intercambio de información que identifiquen a victimarios y víctimas de trata.
Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	Ratificación el 14 de junio de 2006.	Todo ingreso ilícito de personas que no cumplen los requisitos para ello, del que se obtenga un beneficio económico es tráfico ilícito de inmigrantes. Se promueve la cooperación para prevenirlo, no sin hacer prevalecer el principio de la no devolución, para los refugiados y de la no penalización de los migrantes por el tráfico del que son objeto.

Como complemento a este listado de instrumentos se encuentra el ya mencionado Pacto Mundial para la Migración, cuya aprobación aún está por tener lugar en el año 2018. La relevancia de este trabajo global es tal que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) lo considera como un instrumento que revolucionará la forma en la que la comunidad internacional se compromete con los refugiados y los migrantes. Diversos expertos señalan que dicho pacto contará con principios y un plan de respuesta integral para los refugiados en los que elementos esenciales del desarrollo como la salud o la educación, es decir facilitadores de la integración del migrante, serán observados.⁵⁴

⁵⁴ Santiago Arcos, “Pacto Mundial sobre Refugiados”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en línea: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados/>, consultado el viernes 6 de enero de 2017.

Lo anterior aunado al hecho de que este esfuerzo surge de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible que reconocen en el migrante a un sujeto clave para el desarrollo, destaca el aporte fundamental que hace en lo que respecta al debate actual sobre cómo debe ser abordada y regulada la migración y al nivel de compromiso que creará para todos los Estados miembro de las Naciones Unidas.

A modo de reflexión de la participación en estos tratados y avance en la adopción de los mismos en la legislación interna se puede afirmar que si bien Alemania ha sido un actor activo en la ratificación y adhesión de cada uno de ellos – al ser Estado miembro de 17 del total de 23 -, aún queda brecha por recorrer. En la tabla recién presentada (tabla 3.1) se puede observar que fue partícipe en la creación del Acuerdo sobre el Refugio de los Hombres del Mar, lo cual representa una contribución digna de reconocer. Ello no implica que los acuerdos en la arena internacional a los que Alemania aún no se ha adherido deban pasar inadvertidos.

Cabe aquí hacer la observación de que la ratificación o adhesión del país a esta instrumentación se da de forma ininterrumpida desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1975. A partir de este año y hasta 1990, todo tratado ligado directamente con el tema de migración, y en particular con la motivada por razones económicas, no fue incorporado en las leyes. Si se recupera el desglose de periodos de la evolución de la migración en Alemania del capítulo anterior, se puede identificar que este mismo patrón coincide con el del alto al reclutamiento laboral que se caracterizó por el término del programa del trabajador invitado. Es decir, ese fin al ingreso de trabajadores migrantes tuvo una correspondiente actuación en la adquisición de compromisos de protección a sus derechos; lo cual deja para Alemania en esta lista de instrumentos jurídicos aún tareas por cumplir.

3.2.2 Legislación en el derecho comunitario

En un esfuerzo paralelo, se presenta el mismo ejercicio hecho con el listado de la publicación de la OIM y complementado con el registro de los tratados del Consejo de Europa, para los esfuerzos de la región respecto a la legislación sobre migración y su integración.

La legislación en el marco de la Unión Europea está inspirada, buena parte, en los instrumentos del Derecho Internacional, citados incluso en los preámbulos de los tratados, lo que marca una intención por cumplir los compromisos contraídos en ellos.

Como una aclaración, se apunta que la participación de los Estados en el siguiente cuerpo de instrumentos jurídicos no se constriñe exclusivamente a los países miembros de la Unión Europea. La gran mayoría de los tratados contemplan la ratificación o adhesión de Estados vecinos de la región no miembros de la Unión. Aún con la limitación de someter dicha acción al consenso de los Estados con membresía, la posibilidad de hacer extensiva la participación a un mayor número de países hace de este conjunto de escritos un espacio no circunscrito a aspectos institucionales, sino volitivo e incluyente de toda una región.

Un rasgo adicional es la prevalencia del principio de no discriminación y de no devolución. Este último plasmado, sobre todo, en los acuerdos referentes a los refugiados. Si bien es cierto que el principio de no devolución es recuperado para aquellas situaciones en las que un solicitante de protección alega razones de persecución y amenazas de su Estado de origen, no lo es menos que este mismo principio esencial encuentra en todo un sistema una oposición que representa una enorme deficiencia en su aplicación.

El Reglamento 604/2013 por el que se determina el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, fue incluido en esta agrupación de convenios debido al papel primordial que representa en la actual crisis migratoria. Es en este sistema, que se crea a partir de los lineamientos estipulados en dicho reglamento, donde el principio de no devolución significa más una salvedad que la norma.

Aun cuando prevalece el fin último de la protección del solicitante al no expulsarlo del territorio conjunto que forman los países contratantes, su retorno del Estado al que solicite refugio está contemplado a través del Reglamento 604/2013, el cual señala como Estado responsable de la solicitud a aquel por el que haya ingresado a la región europea. Esta concesión obstaculizó, en la presente coyuntura migratoria, la implementación de un mecanismo permanente y obligatorio de acogida a los refugiados.⁵⁵

El camino por recorrer hacia una cabal aplicación de los instrumentos jurídicos es todavía largo y sinuoso. La inspiración, la cooperación y la instrumentación han sido materializadas en este conjunto de tratados con los que Alemania, por ser un Estado líder y fundador de la construcción europea, tiene un doble compromiso.

⁵⁵ Pablo R. Suanzes, “La UE fracasa y no logra un acuerdo sobre la crisis de los refugiados”, El Mundo, 15 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/14/55f7293b22601d76418b4597.html>, consultado el viernes 6 de enero de 2017.

Tabla 3.2 Instrumentos jurídicos europeos en materia de migración e integración⁵⁶

Instrumento jurídico	Situación en Alemania	Aportes en la materia
Convención Europea de Derechos Humanos (1950)	Ratificación el 5 de diciembre de 1952.	En caso de acusaciones en la comisión de un delito, la convención declara que la persona debe ser informada de los motivos de la detención en una lengua que comprenda. La libertad de manifestar la propia religión, así como la prohibición de la discriminación por origen, lengua, color, entre otros, son algunos de los derechos cercanos a la situación del migrante contemplados en la convención.
Convención sobre Asistencia Social y Médica del Consejo de Europa (1953)	Ratificación el 24 de agosto de 1956.	La convención se centra en la asistencia social y médica de los no nacionales sin recursos suficientes y originarios de Estados contratantes, en igualdad de condiciones que los nacionales. Se establece que aquellos individuos que dejen de ser nacionales y la consecuencia sea la apatría, conservarán su nacionalidad hasta que adquieran una nueva.
Acuerdo Europeo sobre Regulaciones que Rigen el Movimiento de Personas entre Estados Miembros del Consejo de Europa (1957)	Ratificación el 30 de mayo de 1958.	Con la presentación de los documentos que demuestren la pertenencia de los individuos a cualquiera de los Estados partes, sin importar su lugar de residencia, el acuerdo les permite entrar y salir del territorio de otro Estado parte sin mayores formalidades. Se les garantiza a su reingreso a un Estado parte, incluso si su nacionalidad está en disputa.
Acuerdo Europeo sobre la Abolición de Visas para Refugiados (1959)	Ratificación el 6 de noviembre de 1961.	Todo aquel que sea refugiado en un Estado contratante queda exento del requisito de visado para el ingreso y salida de otros Estados contratantes. La abolición de visas queda condicionada a la reciprocidad y a la obtención de un documento de viaje. Se contempla la readmisión al Estado donde se expidió la documentación del refugiado.
Carta Social Europea (1961, revisada 1996) y su Protocolo adicional (1988)	Ratificación de la Carta el 27 de enero de 1965. Firma del Protocolo el 5 de mayo de 1988, sin ratificación.	La carta es relevante debido al desglose de los derechos en garantías y puntos a seguir para los Estados con el fin de un cumplimiento del acuerdo. Entre los derechos y garantías de los migrantes están el ejercicio de actividades lucrativas en otros países y la protección y asistencia de parte del Estado de acogida. El protocolo especifica las características que

⁵⁶ Elaboración propia con revisión de la página oficial del Consejo de Europa con los instrumentos comunitarios. Para revisión de adhesión a los instrumentos y futuras actualizaciones: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>, consultado en febrero de 2017.

		han de tener los extranjeros, apátridas y refugiados para el goce de estos derechos.
Protocolo No. 4 Adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos (1963)	Ratificación el 1 de junio de 1968.	De los cuatro derechos en el protocolo, tres se refieren a los movimientos transfronterizos. Se establece la libertad de movimiento tanto al interior del país de origen como al exterior. Se prohíbe la expulsión del territorio, así como el impedimento de ingreso, sólo a los nacionales. Finalmente, no se admiten las expulsiones colectivas de extranjeros.
Convención Europea sobre Funciones Consulares (1967) y su Protocolo sobre la Protección a Refugiados (1967)	Firma de Convención y Protocolo el 11 de diciembre de 1967, sin ratificación de ambos instrumentos. El Protocolo aún no entra en vigor.	La convención enlista las facultades de funcionarios consulares para la protección de los derechos de nacionales del Estado emisor (asistencia, orientación, expedición de documentos). Destacan los de sucesión de bienes de nacionales que fallezcan en el Estado receptor y los de buques del Estado que envía. El protocolo especifica la reserva del Estado receptor a no admitir que un funcionario se ocupe de un nacional del Estado emisor reconocido como refugiado.
Convención Europea sobre la Repatriación de Menores (1970)	Firma de la Convención el 28 de mayo de 1970, sin ratificar.	La repatriación de un menor puede ser concedida, rechazada o pospuesta por el Estado requerido. Se concibe la repatriación cuando la presencia del menor en otro país esté en contra de la voluntad del titular de la custodia o como una medida de protección. Si el traslado es por el territorio de un tercer Estado, este también puede intervenir.
Convenio Europeo de Seguridad Social (1972)	Alemania no firmó ni se ha adherido al convenio; cuenta con acuerdos bilaterales en seguridad social con: Austria, Grecia, Noruega, Portugal, Suiza y Turquía.	El tratado busca una igualdad de trato de los refugiados, apátridas y nacionales de otros Estados miembros en lo referente a los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social sin importar la residencia o lugar de trabajo. Muchas disposiciones están condicionadas a la celebración de tratados multi- o bilaterales para su goce efectivo.
Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante (1977)	Firma el 24 de noviembre de 1977, sin ratificación. Oposición respecto al acceso a información, formación profesional y conservación de derechos sociales.	Se subraya el requisito de un trato no menos favorable del que gozan los nacionales respecto a las condiciones de vida y trabajo para los trabajadores de otro Estado parte. Los aspectos enlistados comprenden el derecho de salida y admisión, a la información, a un permiso de trabajo y residencia, a la formación profesional y lingüística, entre otros.
Acuerdo Europeo sobre Transferencia de Responsabilidad	Ratificación el 25 de enero de 1995.	El acuerdo refiere a la transferencia de la responsabilidad del Estado que reconoce a un refugiado hacia el segundo Estado, donde este

para Refugiados (1980)		refugiado permanece ininterrumpidamente dos años o se excede de la validez de su documento de viaje. La renovación de dicho documento y la reagrupación familiar estarán a cargo del segundo Estado.
Protocolo No. 7 adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos (1984)	Firma el 19 de marzo de 1985, sin ratificación debido a diferencias con los artículos no vinculados a migrantes (doble enjuiciamiento, derecho a apelar).	El protocolo no. 7 asegura a los extranjeros una protección más adecuada al especificar que estos cuentan con un mínimo de condiciones en el procedimiento de deportación. La decisión del Estado debe estar conforme a la ley vigente y el extranjero puede objetar razones en contra de su expulsión, solicitar la revisión del caso y ser representado ante la autoridad.
Acuerdo Europeo sobre la Abolición Gradual de Controles en las Fronteras Comunes (1985) y Convenio sobre la Implementación Schengen (1990)	Alemania es Estado miembro original y, por tanto, parte del Acuerdo y del Convenio.	La eliminación de los controles fronterizos entre los Estados de la Unión Europea aplicado a sus nacionales, incluyendo a extranjeros de terceros Estados que posean una visa autorizada por alguno de los firmantes, constituye la mayor aportación en materia de migración. El convenio especifica las formas de armonización de los controles en las fronteras exteriores del nuevo espacio europeo común en temas de asilo, visado, cooperación policial, entre otros.
Tratado de la Unión Europea (1992) y su modificación por el Tratado de Ámsterdam (1999), de Niza (2001) y de Lisboa (2007)	Ratificación el 18 de diciembre de 1992.	El tratado contempla dentro de sus fundamentos y fines los derechos de las minorías, el combate a la exclusión y discriminación, el respeto a la diversidad cultural y lingüística y la creación de un espacio de libre circulación de personas con sus respectivas medidas respecto a asilo, inmigración y lucha contra la delincuencia.
Convención Europea sobre la Participación de Extranjeros en la Vida Pública a Escala Local (1992)	Alemania no firmó ni se ha adherido al convenio.	Reconociendo que la participación de los extranjeros en sus comunidades es una forma de mejorar su integración, se estipulan las libertades de expresión y asociación, sin opción de reservas. Se contemplan cuerpos consultivos para la representación y el derecho al voto en elecciones locales, con posibilidad de reservas.
Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales (1995)	Ratificación el 10 de septiembre de 1997.	La discriminación fundada sobre la pertenencia a una minoría nacional étnica, lingüística, cultural o religiosa, se prohíbe. Se insta a las partes a tomar medidas para promover una igualdad entre las minorías y el resto de la sociedad. Se aclara que la

		integración de las mismas no implicará su asimilación en contra de su voluntad.
Convenio Europeo sobre Nacionalidad (1997)	Ratificación el 11 de mayo de 2005.	Se tiene como un objetivo el evitar la apatría. Se señala que todos tienen derecho a una nacionalidad y nadie deberá ser privado de ella. Ni el matrimonio ni algún cambio durante el mismo deberán afectar la nacionalidad del cónyuge. El convenio regula las obligaciones militares en el caso de múltiple nacionalidad y el tema de la sucesión de Estados.
Protocolo No. 12 adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos (2000)	Firma el 4 de noviembre de 2000, sin ratificación al protocolo ni declaraciones anexas.	El protocolo añade un artículo en el que el goce de los derechos plasmados, no sólo en la convención, sino también en la ley de un Estado parte de cualquier individuo no será impedido por discriminación sustentada en motivos de color, raza, lengua, religión, origen nacional. Se añade también la prohibición de la discriminación de autoridades públicas.
Convenio Europeo sobre la Lucha Contra la Trata de Seres Humanos (2005)	Ratificación el 19 de diciembre de 2012.	El convenio parte del principio de no discriminación por motivos de religión, lengua, origen nacional. Se plantean mecanismos de identificación de las víctimas desde las fronteras. Como asistencia a los afectados, se permite su permanencia en el Estado al que fueron trasladados, al menos 30 días, sin ser sujetos de expulsión.
Convenio Europeo para Evitar la Apatría en Relación a la Sucesión de Estados (2006)	Firma el 16 de diciembre de 2009, sin ratificación al ni declaraciones anexas.	La sucesión de Estados es señalada como la mayor fuente de apatría. Se contemplará el derecho a la pertenencia a un Estado, la prohibición de privar de la nacionalidad y la no discriminación. El Estado sucesor deberá garantizar su nacionalidad a quienes tuvieron la del Estado predecesor; este a su vez no retirará su nacionalidad a quienes no adquieran la del sucesor.
Convenio Europeo sobre la Adopción de Niños (2008)	Ratificación el 2 de marzo de 2015.	La nacionalidad del niño adoptado está garantizada al comprometer a los Estados a facilitar su adquisición por vía de uno o ambos adoptantes que sean nacionales. Asimismo, no se permitirá la pérdida de nacionalidad a consecuencia de la adopción a menos que la adquisición de una nueva esté garantizada.
Reglamento 604/2013 por el que se Determina el Estado Miembro	Los miembros de la Unión ⁵⁷ están sujetos al reglamento. De agosto de 2015 a	Al reglamento 604/2013 se le conoce como sistema Dublín III, luego de que la Convención original de 1990, en la que el término “solicitud de asilo” fue reemplazado

⁵⁷ A excepción de Dinamarca.

Responsable del Examen de una Solicitud de Protección Internacional (2013)	marzo de 2017, Alemania lo suspendió <i>de facto</i> , al no retornar a los solicitantes al Estado por donde ingresaron al bloque.	por “solicitud de protección internacional”, fue derogada por el reglamento 343/2003 y este a su vez por el presente. Si bien Alemania suspendió el reglamento, cabe mencionar que se contempla la revisión de una solicitud de asilo por un Estado diferente al de la entrada a la Unión Europea.
--	--	--

Del total de los 22 acuerdos regionales recuperados para el tema que nos compete, Alemania depositó 14 instrumentos de ratificación o adhesión como muestra de su deseo a comprometerse. En comparación con los números de la legislación internacional, es menor la proporción de participación alemana en este conjunto regional, pese al rol protagónico que desempeña el país tanto en el continente como en el tema de migración y su regulación.

Al igual que en el ámbito internacional, la presencia en los trabajos conjuntos europeos por parte de Alemania se dio de forma reiterada desde finales de los 40. Sin embargo, esta participación se ve suspendida a partir del año 1967 para permanecer irregular hasta los años del presente siglo. Durante los 60 y 70, décadas clave en la entrada migratoria laboral, se dejó de concurrir a los tratados que protegen a los trabajadores provenientes del extranjero, en materia de seguridad social. Otros convenios importantes que no contaron con el consentimiento del gobierno alemán son el Convenio europeo para evitar la apatría en relación a la sucesión de Estados y la Convención europea sobre la participación de extranjeros en la vida pública a escala local, siendo esta última un mecanismo fundamental para la integración de los migrantes en un nivel político y social.

Un par de esfuerzos dignos de mencionar, que no entran en la categoría de tratados, pero no dejan de ser relevantes, son el Consejo Europeo de Tampere en 1999, en el cual los 15 jefes de Estado de los países miembros se reunieron con el fin de marcar las directrices del proyecto europeo en asuntos de justicia e interior. El Consejo, sin embargo, destaca en el tema de migración, como parte de sus objetivos fundamentales y enlistados en un puntual decálogo de principios, una política común de inmigración y asilo, un trato justo para los nacionales de terceros países en combate a la xenofobia y una gestión común de los flujos migratorios.⁵⁸ En palabras del ACNUR, se trata de “un hito en el desarrollo de políticas comunes de asilo e inmigración” al contemplar que la libertad, seguridad y justicia que gozan

⁵⁸ Diario El Mundo, “Los Quince aprueban el calendario que fijará el desarrollo del espacio judicial europeo”, El Mundo, 16 de octubre de 1999, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/1999/octubre/16/internacional/tampere.html>, consultado el miércoles 1 de marzo de 2017.

los ciudadanos de la Unión no han de ser restringidas a ciudadanos de otros países, cuyas situaciones llevan justificadamente a buscar ingresar al territorio europeo.⁵⁹ Si bien es cierto que de esta declaración del Consejo no se desprendieron medidas concretas en la materia, no lo es menos que se crearon principios fundamentales con la pretensión de desarrollar acciones en el futuro.

Es de subrayar que en el contexto del Consejo Europeo de Tampere y la posterior reunión del Consejo durante la Cumbre de Laeken en 2001 se dio un cabildeo entre integracionistas y federalistas respecto a la definición y rumbo que debía tener la Unión.⁶⁰ Estas discusiones, sumadas a la cercana ampliación del número de miembros a diez integrantes más en 2004 y marcadas por una coyuntura de abierta preocupación y desconfianza ante los ataques terroristas de 2001, llevaron a Alemania a adquirir una postura a favor del proyecto europeo y de una estrecha cooperación entre los países con membresía. Esta actitud del Estado alemán explicaría las acciones paralelas llevadas a cabo al interior, como el tan necesario auto reconocimiento de ser un país conformado por la diversidad a través de su inmigración.

El segundo esfuerzo por mencionar en el marco de legislación europea es la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés), creada mediante el Reglamento de la Unión Europea 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo. La Oficina es una consecuencia de Tampere cuyo objetivo de crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se materializó en febrero de 2011 como una agencia de la Unión Europea. Entre sus funciones a destacar están el desarrollo de un “mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis”, cuya implementación en la emergencia de solicitudes de refugio actual, por cierto, no pudo llevarse a cabo;⁶¹ la cooperación con países de origen, así como con organizaciones especializadas en el tema de asilo y el apoyo a países particularmente presionados en la gestión de las solicitudes de protección internacional.⁶²

⁵⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Reforzando el Proceso de Tampere: Recomendaciones del ACNUR para la Cumbre de Laeken”, Ginebra, diciembre 2001, pp. 1-2.

⁶⁰ Carlos Yárnoz, “Del Euro a la ampliación. La cumbre de Laeken ha abierto la vía para superar la grave crisis de identidad que sufre la UE”, *El País*, 17 de diciembre de 2001, disponible en: http://elpais.com/diario/2001/12/17/internacional/1008543618_850215.html, consultado el miércoles 1 de marzo de 2017.

⁶¹ Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, “Evaluation of the implementation of the Dublin III regulation – Final report”, Comisión Europea, Bruselas, marzo de 2016, p. 12.

⁶² Oficina Europea de Apoyo al Asilo, “Funciones de la EASO”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Italia, 2014, pp. 2-5.

La cooperación al interior de Europa ha arrojado resultados más concretos y terminados respecto al tema migratorio en comparación con los acuerdos en el escenario internacional. Sin embargo, la participación alemana se muestra en la práctica más reticente de lo que es en el plano global, lo cual es de preocupación siendo el principal líder y creyente de la Unión Europea. La ejecución de estos instrumentos, sistemas y agencias se encuentra en una fase de prueba al no lograr aún el fin último planteado en Tampere 1999: una política europea común de inmigración y asilo.

3.2.3 Ley migratoria alemana

Es necesario referirse en este punto a etapas. La creación de políticas de Estado y de regulaciones en la materia se dio en función de la interpretación tanto de la imagen que se tenía del país como del papel que desempeñaba el sector de la migración en la sociedad. Es por ello que, para los momentos posteriores a la SGM, Alemania aún se contemplaba como un país de emigración y su preocupación respecto al tema recaía en reincorporar aquella población que había sido separada de su país de origen; el caso de los expulsados (*Vertriebene*) y los descendientes de alemanes en Europa Central y del Este (*Aussiedler*) o repatriados. Durante este momento y hasta mediados de los años 50, el esfuerzo encaminado a regular la situación migratoria recayó principalmente en esta población perdida.

Para finales de los 50 y hasta inicios de los 70, la etapa del modelo del trabajador invitado o *Gastarbeiter*, se daría inicio a un cambio en el tipo de ingresos fronterizos. La recuperación de población meramente ya no bastaba para el milagro económico que vivía Alemania occidental en esos años, producto del pujante y creciente sector industrial.

La RFA comenzó a gestionar una serie de tratados bilaterales para reclutar hombres jóvenes trabajadores con ocho países: Italia (1955), España y Grecia (1960), Turquía (1961), Marruecos (1963), Portugal (1964), Túnez (1965) y Yugoslavia (1968). Las condiciones que, se establecieron para los trabajadores, consistían esencialmente en el principio de rotación. Los inmigrantes obtenían un permiso de estancia laboral temporal luego de la cual debían retornar a sus países de origen para nuevamente regresar y trabajar otra temporada. Dicho principio permitió al gobierno impedir cualquier posibilidad de integración de los trabajadores migrantes, debido a que su presencia siempre fue concebida como temporal.

Producto de esta afluencia externa inédita para Alemania occidental se decretó la Ley de Extranjeros de 1965, la cual dotaba de facilidades a los trabajadores para obtener un permiso de estancia y trabajo de un año. Estas acciones fueron dirigidas a los nacionales de países no pertenecientes a la Comunidad Económica Europea (CEE); es decir, los ocho países exportadores de mano de obra con excepción de Italia. Por su parte, los originarios de la CEE fueron beneficiados al recibir los mismos derechos laborales que los alemanes.⁶³

Durante 1966 y 1967, Alemania occidental atravesaría una recesión económica de la cual supo reponerse. Por ello, la demanda de trabajadores del exterior no sólo no se detuvo, sino que incluso se promovió una estancia mayor a la otorgada de un año. En 1971 se creó el Decreto de Permiso de Trabajo, por medio del cual se concedía a aquellos trabajadores con cinco años en el país, un permiso prolongado para una estancia por el mismo periodo.⁶⁴

El alto al reclutamiento laboral o *Anwerbestopp* en 1973 llevó a una nueva etapa en materia de regulación migratoria. Se implementaron acciones encaminadas a una integración de familias ya establecidas, sobre todo de los niños a través de esfuerzos para incorporarlos al sistema escolar. El interés radicaba en que las segundas generaciones de los migrantes tuvieran acceso a la educación y formación. Se buscó la promoción y creación de clases para los alumnos extranjeros. No obstante, se mantuvo restrictiva la política del gobierno al no dar seguridad respecto a la posesión de un estatus de estancia para los migrantes, así como al obligárseles a desplazarse al interior del país.⁶⁵

La Ley de extranjería del 28 de junio de 1979⁶⁶ puede ser considerada como de las primeras regulaciones de la RDA respecto a los trabajadores extranjeros. Previo a ello, el contacto de la República con migrantes se limitaba al desplazamiento Oeste-Este que se detuvo en 1961 con la construcción del muro de Berlín. El establecimiento de un marco jurídico para los inmigrantes se dio a través de acuerdos bilaterales entre los países del bloque

⁶³ Bianca Heitkamp Espinosa, *¿Qué impacto tiene para el sistema educativo alemán el rápido crecimiento de la población turca? Tesis profesional*, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla, Cholula Puebla, 2007, p. 12.

⁶⁴ *Ibid*, p. 13.

⁶⁵ Carolin Butterwegge, "Von der 'Gastarbeiter'-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz", Bundeszentrale für politische Bildung, marzo de 2005, disponible en: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=all>, consultado el jueves 9 de marzo de 2017.

⁶⁶ Klaus J. Bade y J. Oltmer, "Migration, Ausländerbeschäftigung und Asylpolitik in der DDR" Bundeszentrale für politische Bildung, marzo de 2005, disponible en: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56368/migrationspolitik-in-der-ddr?p=all>, consultado el jueves 9 de marzo de 2017.

soviético, Vietnam, Polonia y Hungría en su mayoría, y la RDA. Sin embargo, la ley no representaba una verdadera protección para los trabajadores, al estipular que su permiso de estancia podía ser, sin justificación alguna, limitado, cancelado, retirado o declarado inválido en cualquier momento. Esto llevó a que la población, tanto por temores de ser retornados como por obligaciones estipuladas en la legislación en Alemania del Oeste, viviera en comunidades apartadas con un escaso o nulo contacto con la sociedad. La regulación de la RDA se puede resumir en la frase del experto en temas de migración en Alemania, Klaus Bade: “menos integración social y más segregación estatal”.⁶⁷ Es de destacar, sin embargo, que en la misma ley de 1979 de la RDA se contemplaba al asilo y refugio como derechos del Estado que fueron concedidos a nacionales de tres países: Grecia, España y Chile.

Durante esta etapa de 1973 a 1988 en la RFA también se habrían de dar los respectivos casos de solicitantes de refugio. Entre ellos se encuentra población proveniente de Turquía, el caso de los kurdos, y Sri Lanka. Esta presencia de refugiados sumada a la de los familiares de los trabajadores del modelo *Gastarbeiter* aumentó la presión y un malestar generalizado de la sociedad al dejar relegado el asunto de la integración social.

Con la llegada del emblemático canciller, presidente del partido Unión Cristiana - Demócrata (CDU, por sus siglas en alemán), promotor del proyecto europeo y considerado como el padre de la reunificación alemana Helmut Kohl, se implementó una serie de medidas que se resumían en la Ley de incentivación del retorno de extranjeros de 1983. Además del mantenimiento del alto al reclutamiento laboral o *Anwerbestopp*, se limitó la reunificación familiar y se buscó hacer atractivo el regreso de los migrantes a través de adelantos de los ahorros y de devolución de las cotizaciones del seguro de pensiones.⁶⁸

Sería hasta 1991, en el contexto de la reunificación alemana, cuando se presentaría una nueva ley de extranjería. Esta ley tuvo aportes al otorgar por primera vez un estatus migratorio a los extranjeros de larga data en el país contemplando aspectos como la residencia permanente o la reunificación familiar. En el caso de los solicitantes de refugio, se hizo extensiva la protección a los cónyuges e hijos y se introdujo la figura de solicitantes de asilo tolerados, aquellos a quienes se les rechaza su solicitud, pero no son expulsados del territorio, por razones de enfermedad principalmente. La ley sería también considerada como

⁶⁷ *Ibidem*. Traducción libre: “...weniger soziale Integration und mehr staatlich verordnete soziale Segregation”

⁶⁸ Carolin Butterwegge, *op. cit.*, consultada el viernes 10 de marzo de 2017.

ambivalente debido al otorgamiento de facultades y poderes discrecionales a las autoridades migratorias al ser capaces de expulsar a individuos por asuntos relativos a infracciones.⁶⁹

Entre los años 1991 y 1992 se dieron discusiones en torno a un compromiso con el refugio. La voluntad de concretar un acuerdo, sin embargo, no se reflejó en intenciones de otorgar precisamente un marco jurídico de protección ni a los solicitantes ni a los refugiados. Dicho compromiso se dio en respuesta a los constantes abusos al artículo 16 constitucional que contempla el derecho al asilo. Las acciones emprendidas para contrarrestar estos abusos consistieron en una modificación al mismo artículo constitucional y la creación del Acta de Procedimientos de Asilo, la cual entró en vigor en 1993. La finalidad era acelerar los tiempos de resolución de las solicitudes y delimitar a quiénes se les concedería la protección.⁷⁰ Los principios⁷¹ bajo los cuales se fundamentó el derecho al asilo fueron determinados a partir de esta Acta y del acotamiento al artículo 16; estos son:

- *Principio del tercer Estado seguro:* Un solicitante será rechazado si al llegar a Alemania lo hizo vía un tercer Estado seguro. Los Estados en dicha categoría son aquellos que comparten fronteras con Alemania y los miembros de la Unión Europea.
- *Principio del país seguro de origen:* Se considerará como solicitud infundada si un individuo proviene de un país seguro.
- *Aplicaciones de asilo infundadas:* Proporcionar información falsa, incompleta o contradictoria será motivo de tomar una solicitud como infundada y, por ende, con mayor probabilidad de ser rechazada.
- *Amenaza para el país receptor:* Si la persona sujeta a un proceso de admisión bajo el estatus de refugiado ha cometido delitos o es sospechosa de representar una amenaza a la seguridad del país, será rechazada en su solicitud.
- *Regulación en los aeropuertos:* Si la vía de acceso al país fue por medio de un aeropuerto desde un país seguro, el solicitante permanecerá en este hasta que se resuelva el caso.

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ Alejandra Salinas Mendoza, *Refugiados kurdos en Alemania: Problema de integración y adaptación a la cultura y sociedad de la República Federal Alemana Tesis profesional*, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla, Cholula Puebla, 2005, p. 4.

⁷¹ *Ibid*, p. 5.

Hacia mediados de los 90, en una etapa de incorporación de los cinco estados federados de la extinta RDA, se daba un reclamo justificado de parte de expertos ante la falta de una concepción de ley global de la inmigración y su integración en términos sociales.

El 1 de enero de 2000, como seguimiento a lo establecido en el Consejo Europeo de Tampere y a la postergación de las preocupaciones en materia migratoria, entra en vigor la nueva ley de nacionalidad que incluye el principio *ius soli* para la obtención de la nacionalidad, bajo la condicionante de que al menos uno de los padres extranjeros posea una residencia permanente de ocho años en el país. El proceso de naturalización se facilita al reducir de 15 a 8 años el requisito de estancia y con la aplicación de un examen de idioma.⁷²

Alemania recibía un nuevo siglo tras una década de constatar lo que las prognosis demográficas y su pujante economía revelaban ya como una realidad: el déficit y el envejecimiento poblacional llevaron a una escasez de trabajadores altamente calificados. Sólo ante estas circunstancias que atentaban con la estabilidad del crecimiento económico sostenido por un mercado laboral, diversificado y altamente especializado, fue que se consideró de forma intencionada e institucional la inmigración como una demanda que debía atenderse y su integración como un asunto ya impostergable.

Es este conjunto de factores el que condujo a acciones como las de la “tarjeta verde”, un llamado para los trabajadores altamente calificados especialistas en informática, o las de la “tarjeta azul” de Baviera, con la misma finalidad y a nivel de estado federal que otros también emularían. Es por esta necesidad del país que el ministro del Interior Otto Schily presentó el 4 de julio de 2001 un listado de recomendaciones para la creación de una política de inmigración e integración con base en esta nueva interpretación de la importancia de los foráneos.⁷³ Las urgencias de Alemania, sin embargo, también debían ser atendidas a la par y eso se contempló en el sistema de puntuación de dicha política que calificaba al más idóneo por medio de criterios como la edad, la formación académica - profesional y el dominio de idioma. Un sistema basado en la idea de promover y exigir (“*fördern und fordern*”) buscaría un proceso bidireccional de esfuerzos entre inmigrantes y nativos.

Con este nuevo enfoque y reconocimiento institucional del rol de los migrantes en la sociedad alemana, el ministro Otto Shily designó la creación de la Comisión Independiente

⁷² Carolin Butterwegge, *op. cit.*, consultado el lunes 13 de marzo de 2017.

⁷³ Carolin Butterwegge, *op. cit.*, consultado el martes 14 de marzo de 2017.

sobre Inmigración, también conocida como “Comisión Süßmuth”, debido al nombre de la mujer seleccionada para presidir dicho órgano.⁷⁴ En su informe final, se reconoció tanto las carencias que padecía la sociedad respecto a la disminución poblacional y su envejecimiento, como las demandas de los representantes empresariales que buscaban cubrir las vacantes de personal especializado. La afirmación “Alemania no es un país de inmigración”, considerada en el documento como una máxima que significó la definición política y normativa del país por décadas, era ya insostenible y para lograr llevar a cabo la intención de atender e integrar a los migrantes se partió de la reformulación de esta declaración a: “Alemania se ha convertido en un país de inmigración.”⁷⁵

En 2002 se presentó un proceso electoral parlamentario, el cual fue aprovechado por el partido Unión Cristiana - Demócrata (CDU, por sus siglas en alemán), la oposición en aquel momento. El partido en turno, Partido Socialdemócrata, (SPD, por sus siglas en alemán) se vio obligado a ceder ante los reclamos de revisión de la ley del año 2000. Esto provocó que en 2003 se creará una nueva Acta de inmigración cuya entrada en vigor fue el 1 de enero de 2005. Aspectos esenciales del proyecto original como el sistema de calificación por criterios o la centralización de todo lo vinculado a la migración en la Oficina Federal para Inmigración y Refugiados (BAMF, por sus siglas en alemán)⁷⁶, fueron incorporados. En ella se establecieron categorías básicas de inmigración:⁷⁷

- *Residencia por motivos educacionales:* Se les otorga a los estudiantes extranjeros un permiso de residencia por año luego de finalizar sus estudios con el fin de incorporarse al mercado laboral alemán.
- *Permiso de residencia:* Los trabajadores autónomos son estimulados a invertir un mínimo de un millón de euros y a crear al menos diez nuevos puestos de trabajo en Alemania, facilitando sus permisos de residencia. También aquellos trabajadores altamente calificados antes beneficiados con la llamada tarjeta verde son apoyados al no

⁷⁴ Klaus J. Bade, “Inmigración e integración en Alemania. Inmigrantes laborales, refugiados y repatriados conforman los tres grandes movimientos migratorios en Alemania”, DEUTSCHLAND.de, 9 de octubre de 2008, disponible en: <https://www.deutschland.de/es/topic/vida/sociedad-integracion/inmigracion-e-integracion-en-alemania>, consultado el martes 14 de marzo de 2017.

⁷⁵ Carolin Butterwegge, *op. cit.*, consultado el martes 14 de marzo de 2017.

⁷⁶ Carolin Butterwegge, *op. cit.*, consultado el miércoles 15 de marzo de 2017.

⁷⁷ Deutsche Welle, “Nueva Ley de Inmigración en Alemania”, Deutsche Welle, 29 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.dw.com/es/nueva-ley-de-inmigraci%C3%B3n-en-alemania/a-1443343>, consultado el miércoles 15 de marzo de 2017.

restringirles la residencia a cinco años y permitirles permanecer en el país.

- *Asilo o refugio*: La definición de refugiado es especificada a través de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 y se agregan razones de género, sobre todo mujeres bajo amenaza de ablación genital, como motivos justificados para solicitar protección.
- *Familiares de asilados o refugiados*: Las familias de los que ya cuenten con el estatus de refugiado podrán reunirse con este una vez que demuestre que cuenta con un ingreso seguro y suficiente para sostener a los interesados.

En el año 2007, la ley de inmigración pasaría por una reforma que incorporaría el concepto de integración y lo elevaría al rango de imperativo legal, ofreciendo formas específicas obligatorias de la misma como cursos de idioma e integración.⁷⁸ El aspecto de la reunificación familiar tendría una nueva restricción al conceder un permiso de entrada y estancia únicamente a aquellos mayores de 18 años y con conocimientos básicos de alemán. Por otro lado, a aquellos migrantes sin un estatus jurídico definido en el país, se les ofreció la oportunidad de obtener un permiso de residencia permanente siempre que demostraran saber hablar el idioma oficial y capacidad para mantenerse sin ayuda del Estado.

Con el incremento del flujo migratorio durante 2014 y 2015, sobre todo de los solicitantes de refugio, Alemania modificaría una vez más su legislación en materia de asilo. La ley de asilo, contenida en el Acta de inmigración reformada en 2007, fue modificada bajo la idea de que “las solicitudes sin posibilidad de ser aprobadas ni si quiera sean presentadas”.⁷⁹ Dentro de los cambios representativos a la ley se encuentran:

- Los solicitantes permanecerán en los centros de acogida durante el proceso de resolución de su aplicación.
- El proceso de respuesta a las solicitudes se disminuirá.
- Los costos de las acciones implementadas que involucren a las localidades serán absorbidos en su mayoría por la federación.
- Se disminuirá el apoyo monetario y aumentará la ayuda en especie, con ello se desincentivará todas aquellas solicitudes motivadas por razones económicas.
- Macedonia, Albania y Kosovo serán considerados como Estados de origen seguros.

⁷⁸ Klaus J. Bade, *op. cit.*, consultado el miércoles 15 de marzo de 2017.

⁷⁹ Mathias Bölinger, “Alemania endurece su ley de asilo”, Deutsche Welle, 15 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-endurece-su-ley-de-asilo/a-18785719>, consultado el viernes 17 de marzo de 2017.

- Se distinguirán dos categorías de refugiados. Aquellos provenientes de Estados seguros obtendrán menos apoyos y no se les permitirá trabajar. Aquellos que no sean de estos países serán colocados más pronto en un empleo y en cursos de idioma e integración.
- Los solicitantes rechazados serán deportados con prontitud.

Las modificaciones a la ley, como una respuesta a la emergencia del momento, buscaban reducir el número de aspirantes al estatus de refugiado en Alemania principalmente, dejando de lado la necesidad de resolver y gestionar la estancia de aquellos que fuesen aceptados. Justo casi un año después de dichos ajustes, se anunciarían medidas en esa dirección.

La recién aprobada ley de integración por el parlamento alemán (*Bundestag*) en julio de 2016 significa, en el presente contexto de crisis migratoria, un esfuerzo plausible para no repetir errores pasados. Bajo el mismo lema de la reforma de 2000, promover y exigir (“*fördern und fordern*”), se busca apoyar oportunidades laborales y de una estancia permanente a aquellos que tengan la voluntad de integrarse. Un aspecto a destacar es el de la inmediatez al acceso de los recursos ofrecidos. Para asistir a los cursos de idioma e integración ya contemplados desde la ley de 2005, ahora aumentados en horas y disminuidos en el tiempo de espera de la inscripción, no es necesario que las solicitudes hayan sido procesadas. En lo laboral se contempla la creación de cerca de cien mil empleos de bajos salarios complementarios a los apoyos recibidos por el gobierno; así como un relajamiento en las leyes para las empresas que decidan emplear a refugiados. En el ámbito social se autoriza a los gobiernos regionales determinar los asentamientos de los migrantes, durante los primeros tres años, con la finalidad de evitar el aislamiento y la formación de guetos.⁸⁰

Críticas de deficiencias hechas a la ley de integración de 2016 la han acompañado incluso previo a su aprobación. En primer término, está la exclusividad en su aplicación. La ley está dirigida sólo a los refugiados y deja afuera a poco más de 600 mil migrantes económicos que entraron de forma clandestina de Medio Oriente, África e incluso Asia,⁸¹ sólo en 2015. Se estima también que el costo de implementación de la ley significará alrededor de 25 mil millones de euros y los estados federados ya han manifestado su reclamo

⁸⁰ Soeren Kern, “Germany's New ‘Integration Law’”, Gatestone Institute. International Policy Council, 29 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.gatestoneinstitute.org/8145/germany-integration-law>, consultado el lunes 13 de marzo de 2017.

⁸¹ Cerca de 1.1 millones de migrantes entraron al país, de los cuales solo 476,649 personas aplicaron para una solicitud de refugio, de acuerdo cifras del Ministerio Interior.

de que al menos la mitad de la cifra sea absorbida por el gobierno federal. Asimismo, existen lagunas respecto a las consecuencias de no asistir a los cursos o de no tomar los empleos. El retiro del apoyo económico a los refugiados no significa que sean deportados debido a su estatus, lo cual permite que se rehúsen a participar. Durante 2014 y 2015 cerca de la mitad de las personas con solicitudes rechazadas permanecieron en el país sin ser deportadas. Un último aspecto es el acuerdo de marzo de 2016 entre Turquía y la Unión Europea. Turquía ha fungido como barrera de los migrantes, si eso llegase a cambiar de un momento a otro los cientos de miles de personas que llegarían a Alemania desequilibrarían todos los esfuerzos y recursos invertidos para la integración de los hasta ahora presentes en el país.⁸²

3.3 Integración sociocultural

Se parte de la integración sociocultural para abordar la política de integración alemana debido a que se considera este ámbito como un tipo de primer acercamiento a la sociedad anfitriona directo en el que no se requiere forzosamente un reconocimiento estatal para ello. Se considera a este rubro como una integración *de facto*; es decir, el migrante adquiere cierta interacción con el entorno a través de la lengua o del establecimiento de amistades con nativos sin necesidad de tener de parte del Estado un nombramiento jurídico formal.

Una vez que se da este primer paso que constituye la base de la integración, se accede a otros ámbitos que conforman la vida plena en el país de acogida. La obtención de empleo, la formación profesional continua, la adquisición de la nacionalidad, la participación política activa en elecciones y decisiones administrativas del lugar de residencia son solamente posibles a partir de una situación de estabilidad en el dominio del alemán, acceso a la educación y convivencia con el primer nivel de contacto con Alemania: sus ciudadanos.

Para revisar este apartado se consideraron por una parte, los factores ya mencionados que conforman este rubro: idioma, educación y reunificación familiar y, por la otra, dos puntos específicos del reciente proceso histórico que llevó a Alemania al su reconocimiento como país de inmigración y de la integración como la vía hacia la organización de esta realidad: la Conferencia Alemana sobre el Islam y la Cumbre de la Integración, de esta última se desprendería la iniciativa de crear el Plan Nacional de Integración.

⁸² Soeren Kern, *op. cit.*

3.3.1 Conferencia Alemana sobre el Islam y Cumbre de la Integración

De acuerdo con datos del Ministerio Federal del Interior, se estima que existen alrededor de 4 millones de musulmanes, la mitad de ellos con nacionalidad alemana y en su mayoría de origen turco.⁸³ La urgencia por establecer un diálogo e integrar a una parte fundamental de la inmigración se concretó con la fundación de la Conferencia alemana sobre el islam, la cual coincidió con el cumplimiento de 45 años del tratado bilateral entre Turquía y Alemania (1951) para la contratación masiva de trabajadores durante el periodo del *Gastarbeiter*. Este esfuerzo institucional, inaugurado por el ministro del Interior Wolfgang Schäuble en 2006, se manifestó como una respuesta ante la alerta que expertos en el tema señalaban del surgimiento de “sociedades paralelas” ante una prolongada y manifiesta determinación de no reconocer ni atender a sus habitantes provenientes del exterior.

Esta noción de “sociedades paralelas” se acusó en diferentes ámbitos de la convivencia cotidiana en la sociedad alemana. La incompatibilidad existente entre ciertas nociones predominantes en culturas apegadas al islam⁸⁴ con el modelo de sociedad en Alemania ha llevado al gobierno a buscar soluciones conjuntas con los representantes de esta religión. Sin embargo, esta tarea no resultaría tan sencilla debido a la gran diversidad de variantes del islam. Para ello se creó el Consejo Central de los Musulmanes en Alemania, el cual congrega a cuatro de las organizaciones que los representan. Pese a estas participaciones, se estima que estos grupos representan apenas al 9 por ciento del total de musulmanes.⁸⁵

Con todo y las dificultades inherentes al de la diversidad de la religión, es de destacar la continuidad de esta conferencia que en septiembre de 2016 cumplió su primera década en un contexto de mayor énfasis en el aspecto de la seguridad desde ambas partes. En un principio, la Conferencia sobre el islam buscaba una integración partiendo de los asuntos inmediatos en la vida cotidiana en la sociedad. No obstante, de 2015 a la fecha, la dirección del discurso dio un giro en torno a la seguridad. La vulneración del migrante ante ataques xenófobos y muestras abiertas de rechazo de parte de alemanes, así como la determinación

⁸³ Federal Ministry of the Interior, “German Islam Conference”, Federal Ministry of the Interior, 2017, disponible en: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Society-Constitution/German-Islam-Conference/german-islam-conference_node.html, consultado el lunes 13 de marzo de 2017.

⁸⁴ Como la prohibición de conservar juntos niños y niñas en clases de deporte o la reticencia a aceptar completamente el rol independiente de la mujer.

⁸⁵ DEUTSCHLAND.de, “Caminos hacia una mayor comprensión. El islam en Alemania”, DEUTSCHLAND.de, 18 de septiembre de 2008, disponible en: <http://mc.deutschland.de/es/artikel-es/articulo/article/vielfalt-islam-in-deutschland.html>, consultado el martes 14 de marzo de 2017.

de parte del gobierno por intensificar la lucha contra el terrorismo llevaron a tomar como centro de discusión el tema de la seguridad. Estos asuntos son la manifestación de un retroceso en un proyecto de integración en el que la convivencia y funcionamiento pacíficos de la sociedad ya existían desde décadas atrás.

Ello no implica la imposibilidad de continuar hacia una integración en el aspecto social y cultural que conlleva la atención hacia la población musulmana. El crecimiento demográfico aportado por migrantes, en su mayoría, aunado a estas coexistencias entre nativos y extranjeros que generan resentimientos o búsquedas de grupos de acogida alternos, ha llevado al gobierno a concentrar sus acciones en los grupos más jóvenes de nativos con un trasfondo migratorio, al tratarse de las futuras generaciones que conformarán la sociedad alemana. Para muestra está el caso de un joven alemán de 29 años que fue condenado a cadena perpetua por el intento de un atentado en una estación de trenes en Bonn y la planeación de otro contra un líder de un partido ultraderechista. La motivación para llevar a cabo estas acciones emanó de diversos actos organizados por el partido Pro NRW (Pro Renania del Norte-Westfalia, por sus siglas en alemán), en los que se reunían partidarios cerca de mezquitas para mostrar caricaturas islamófobas.⁸⁶

Está, por el contrario, como un ejemplo de caso exitoso de diálogo e integración bidireccional en la que la sociedad de acogida también participa, la creación de cursos de religión en escuelas de algunos estados federados. Aquí destaca la comunidad alevita, una rama del islam chiíta practicado en Turquía principalmente, la cual se caracteriza por su organización y el número importante de seguidores que tiene en Alemania, alrededor de 500 mil personas. En este sentido, también se ha conseguido la creación de estudios de teología musulmana en universidades.⁸⁷

Si bien es cierto que aspectos como el de la seguridad en torno a la temática del migrante no debería ser ya el punto focal para buscar los mecanismos idóneos hacia su integración, al menos no desde la perspectiva que lo contempla como una amenaza; también

⁸⁶ Deutsche Welle, “Alemania: cadena perpetua para islamista por intento de atentado en Bonn en 2012”, Deutsche Welle, 3 de abril de 2017, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-cadena-perpetua-para-islamista-por-intento-de-atentado-en-bonn-en-2012/a-38268049>, consultado el viernes 17 de marzo de 2017.

⁸⁷ La Vanguardia, “Foro alemán sobre el islam celebra 10 años bajo la sombra de la ultraderecha”, La Vanguardia, 27 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160927/41613006360/foro-aleman-sobre-el-islam-celebra-10-anos-bajo-la-sombra-de-la-ultraderecha.html>, consultado el lunes 20 de marzo.

lo es que elementos como la Conferencia Alemana sobre el Islam son espacios necesarios que revelan el trabajo que aún hay por hacer. Sobra recordar el contexto actual ante el fortalecimiento de movimientos sociales, caso Pegida, y de partidos políticos abiertamente hostiles a grupos de migrantes y religiosos como los musulmanes, casos AfD y Pro NRW.

Otro ejemplo de esfuerzo gubernamental en el campo sociocultural de la integración del migrante es la Cumbre de la Integración, la cual inició también en el año 2006 y ha tenido continuidad a lo largo de los años para sumar un total de nueve ocasiones en las que la canciller Angela Merkel ha dirigido estas reuniones.

Uno de sus principales aportes consiste en incorporar, en un diálogo institucional, a muchos de los actores involucrados en el proceso de integración del migrante: el gobierno en sus tres niveles de representación (federal, estatal y local); uniones de comercio; asociaciones industriales; comunidades religiosas; organizaciones de salud, deportivas, culturales y científicas; medios de comunicación y, principalmente, los propios migrantes como participantes activos en la discusión de una política de integración, para dar un total, en la primera cumbre de 2006, de 86 participantes.⁸⁸

Otro rasgo a destacar de esta cumbre son dos principios guías que orientarían los trabajos durante la cumbre:⁸⁹

- *La integración no puede ser impuesta.* La labor de integrar al migrante requiere de la aceptación de este a la sociedad, su legislación y su idioma. A su vez, los nativos han de mostrar tolerancia, respeto y voluntad de recibir a quienes residen en el país.
- *El gobierno solo no puede llevar a cabo las tareas de la integración.* Únicamente se podrá conseguir una política de integración exitosa cuando ambas partes, extranjeros y alemanes, asuman responsabilidades concretas.

En la organización de los asuntos que habrían de tratarse se decidió repartirlos en diez diferentes mesas de trabajo, las cuales consistieron en: cursos de idioma alemán; cursos de integración; formación profesional y laboral; integración de la mujer; integración *in situ* (recursos para las localidades en la mejora del entorno de la vivienda del migrante);

⁸⁸ Maria Böhmer, “The National Integration Plan – A Contribution of Germany Towards Shaping a European Integration Policy”, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2007, p. 2.

⁸⁹ *Ibidem.*

promoción de la diversidad cultural; fomento al deporte; el uso de los medios de comunicación; fortalecimiento del compromiso cívico y promoción de la ciencia.⁹⁰

Como resultado de la cumbre, se creó el Plan Nacional de Integración, el cual contendría 400 medidas que serían implementadas de forma compartida por el gobierno federal, 150 medidas, y las diferentes organizaciones no gubernamentales participantes, 250, entre ellas 50 organizaciones conformadas por migrantes.

Los reclamos y las críticas a esta iniciativa gubernamental no tardaron en hacer aparición. En la segunda reunión de la cumbre no se contó con la presencia de la principal minoría migrante del país, los turcos. Esto debido a la mencionada reforma de 2007 a la ley de inmigración que restringía la reunificación familiar a los menores de 18 años y requería conocimientos básicos de la lengua. Una buena parte de los jóvenes turcos contraen matrimonio con menores de edad originarias de su país y veían en el requisito del idioma una obstrucción a sus planes. Añadiendo que países como Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia quedan exentos de esta restricción, muchas de las organizaciones turcas tomaron la medida como un ataque dirigido exclusivamente a sus costumbres y no como una acción contra el matrimonio forzado, de acuerdo con los argumentos oficiales.⁹¹

Por otro lado, el Plan Nacional de Integración emanado de estas cumbres se ha caracterizado por hacer un marcado énfasis en la educación, esto por el evidente y fundamental rol que representa en un proceso tan intrincado y multifacético como lo es la integración. Pese a ello y ante la emergencia migratoria de 2015, en las ediciones más recientes de la cumbre se ha hecho hincapié en la necesidad de incorporar y atender temas políticos y no solamente los del aspecto educativo o laboral. Esto debido al agravamiento y aumento de ataques racistas xenófobos hacia la comunidad migrante.⁹²

Nuevamente, como en el caso de la Conferencia Alemana sobre el Islam, la reciente tendencia por incorporar el concepto de seguridad en las reuniones de la Cumbre de la Integración en temas referentes a los migrantes ha desvirtuado la prioridad, de por sí ya

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Deutsche Welle, "Fifth German integration summit gets under way", Deutsche Welle, 31 de enero de 2012, disponible en: <http://www.dw.com/en/fifth-german-integration-summit-gets-under-way/a-15704246>, consultado el lunes 27 de marzo de 2017.

⁹² Naomi Conrad, "Germany's Integration Summit meets with criticism", Deutsche Welle, 28 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.dw.com/en/germanys-integration-summit-meets-with-criticism/a-16841129>, consultado el lunes 27 de marzo de 2017.

postergada, de atender a sus necesidades más inmediatas en su interacción con la sociedad anfitriona. Este aspecto de la seguridad ha trastocado ya tantos niveles que no solamente lo refieren los altos mandos desde el gobierno por su preocupación de proteger sus fronteras, sino también han tenido que recurrir a él los propios representantes de organizaciones migrantes para llevar a la mesa la vulneración a la integridad de quienes ya se encontraban en una situación de indefensión.

3.3.2 Idioma

El aprendizaje del idioma alemán constituye el instrumento básico del migrante para poder ser partícipe de todas las esferas de convivencia en la sociedad. Tan es así que, en los programas estatales de integración, la lengua representa el punto focal de estos esfuerzos. Los así llamados cursos de integración, elevados a rango obligatorio por la propia Ley de Inmigración, consisten en cursos de idioma y orientación de administración estatal: libertades democráticas y religiosas, estructura federal, sociedad de bienestar, igualdad de derechos, tolerancia, entre otros.⁹³ Aspectos intrínsecamente vinculados con el rubro de lo sociocultural son adquiridos vía el aprendizaje y dominio del idioma. Un ejemplo más lo representa el Plan Nacional de Integración, cuyas 400 medidas son, en su mayoría, diseñadas para el aprendizaje y dominio del alemán.

Para el análisis de la política de integración del gobierno alemán en esta rama de lo sociocultural se parte de los dos tipos de políticas públicas existentes: sistema de puntos (antes de la llegada del migrante) y prueba de conocimientos de idioma (después de la llegada).⁹⁴ El sistema de puntos ha sido empleado por los países clásicos de inmigración a lo largo de las décadas previas al fin del siglo XX. Canadá, Australia y Nueva Zelanda son ejemplos de este tipo de política de incorporación del factor idiomático a través de un puntaje obtenido de diversos criterios, entre ellos el dominio del idioma. Se puede afirmar que, por medio de este mecanismo, la integración del extranjero se adelanta desde su país de origen. Al considerarse el idioma como el recurso por el cual el migrante accede a mayores

⁹³ Vicente Llorent Bedmar y Ma Teresa Terrón Caro, “Políticas socioeducativas de integración de los inmigrantes en Alemania, España y Francia”, *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, Sociedad Iberoamericana de Pedagogía Social, no. 21, enero-junio, Sevilla, España, 2013, p. 117.

⁹⁴ Rut Bermejo, *Idioma e inmigración: un análisis de la evolución de los requisitos idiomáticos en las políticas de inmigración. Documento de trabajo 17/2008*, Real Instituto el Cano, España, abril 2008, pp. 3-4.

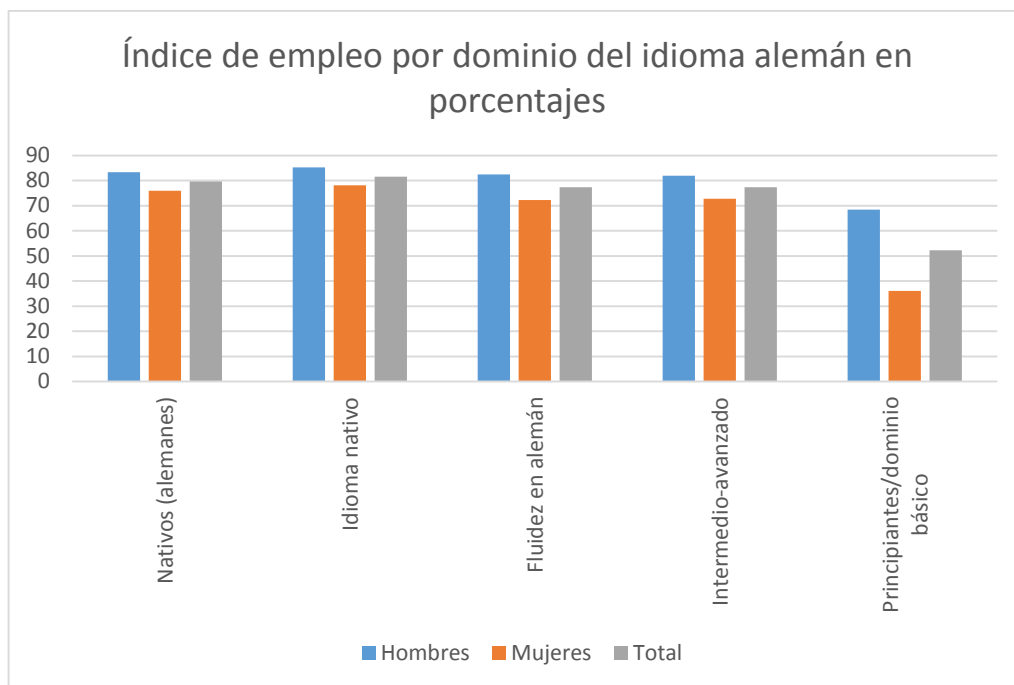
beneficios económicos y políticos, los gobiernos que cuentan con un largo historial de migración se permiten elegir a los candidatos a una residencia en su territorio por esta vía con la finalidad de facilitar el proceso de adaptación y asentamiento de sus futuros habitantes.

Para el caso particular que se estudia, Alemania se encuentra ubicado en el segundo grupo de políticas de los países de inmigración. La prueba de conocimientos de idioma se requiere una vez que el migrante ha ingresado al país anfitrión y se ha incorporado a la vida en sociedad de manera continua. Al aspirar el candidato a mayores privilegios y derechos o simplemente a obtener o prolongar su permiso de residencia, se debe demostrar su grado de integración o de intención a integrarse a través de evidencias de competencia en el alemán.

Un aspecto a clarificar respecto al idioma es el de las diferentes generaciones de migrantes en Alemania. Por lo general, se considera únicamente a la primera generación de habitantes nacidos en el exterior como los objetivos de las políticas del gobierno respecto al aprendizaje del idioma. A partir de la segunda generación (los nacidos en suelo alemán y con al menos un progenitor extranjero), las dificultades en el dominio del idioma son mínimas al ser educados en escuelas alemanas desde temprana edad. Teniendo esto en cuenta, el factor del dominio del idioma es contemplado como directamente proporcional a la participación laboral de los inmigrantes.

Gráfica 3.5 Índice de empleo de nativos y primera generación de migrantes por dominio de idioma (2015)⁹⁵

⁹⁵ Elaboración propia con datos de la Oficina Federal de Estadística de Alemania, “Immigrants: good command of German is the key to success in the labour market”, DESTATIS, 23 de agosto de 2016, disponible en: https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/LabourMarket/2016_08/LabourMarket2016_08.html, consultado el jueves 30 de marzo de 2017.



Para muestra están los datos publicados por la Oficina Federal de Estadística de Alemania (Destatis por sus siglas en alemán) para el índice de empleo de los nacionales alemanes en comparación con el de los migrantes de acuerdo a su nivel de alemán (ver gráfica 3.5). Revisando los diferenciales de los nativos (83.4%) frente a los foráneos (85.2%) cuyo idioma materno es el alemán, se observa en el caso de los hombres una ligera ventaja para estos últimos, lo cual indica el enorme peso que conlleva la posesión del idioma alemán en la obtención de un empleo. El caso de las mujeres replica el patrón ya mencionado de una mayor probabilidad de contar con un empleo para las residentes provenientes de un país de habla germana (78.1%) ante las nativas alemanas (75.9%). El contraste se presenta con aquellos inmigrantes cuyo conocimiento del idioma oficial es limitado o recién se inician en él. Las mujeres extranjeras muestran la diferencia más drástica al comparar el índice de empleo que presentan aquellas que, sin ser hablantes nativas, cuentan con buena fluidez (72.2%) con el de las que apenas tienen un dominio básico (36.1%); el doble de probabilidad de contar con un ingreso propio. Los hombres, por su parte, también muestran una diferencia importante, si bien no tan pronunciada como las mujeres. Con una base mínima en alemán, los inmigrantes masculinos presentan un 68.5% en el índice de empleo frente a un 82.4% si su nivel del idioma es de fluidez.

Pero esta relación fundamental entre idioma y empleo no se detiene en el mero acceso al mercado laboral, el tipo de empleo que obtiene el migrante está determinado en cierta medida por su competencia en el alemán. De acuerdo con Destatis (ver tabla 3.3), aquellos inmigrantes cuya lengua materna es el alemán están más presentes en aquellos empleos que requieren mayores cualificaciones (42.3%), así como los que demuestran un nivel fluido (30.3%). Los que, en el otro extremo de la escala, se desempeñan en ocupaciones elementales son aquellos que poseen nociones, pero no un dominio total, del alemán. Aquellos con conocimientos avanzados (30.7%) y conocimientos básicos (43.2%) son los que se encargan de los empleos de menor calificación, estos inmigrantes laboran también principalmente como artesanos y obreros de oficios de tipo mecánico con 19.6% y 21.8% respectivamente.

Tabla 3.3 Habilidades lingüísticas y ocupaciones de la primera generación de migrantes⁹⁶ en Alemania (2014)⁹⁷

Ocupaciones	Lengua materna	Fluido	Conocimientos avanzados	Conocimientos básicos	Total
	%				
Ocupaciones altamente calificadas	42.3	30.3	13.7	8.7	25.4
Personal de apoyo administrativo	9.6	11.5	4.4	/ ⁹⁸	8.3
Trabajadores del sector servicio y vendedores	11.7	16.6	14.4	9.9	14.4
Trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	/	/	/	/	/
Artesanos y obreros de oficios de tipo mecánico	17.8	15.5	19.6	21.8	17.9
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	8.0	11.5	15.6	12.2	12.1
Ocupaciones básicas y poco calificadas	10.4	14.3	30.7	43.2	21.1

Este desglose del tipo de empleos que obtienen los migrantes de acuerdo a su nivel de dominio del idioma revela que no siempre un considerable dominio del idioma se ve

⁹⁶ Trabajadores inmigrantes de edades entre 20 a 64 años.

⁹⁷ Elaboración propia con datos de la Oficina Federal de Estadística de Alemania, "Labour Market. Language skills and occupations of first-generation immigrants", STAT Magazin, 2014, disponible en: https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/LabourMarket/2016_08/Tables/LanguageSkills.html;jsessionid=9B0CD48D22A8BB1C25B1D3D85BA640B2.cae4, consultado el lunes 3 de abril de 2017.

⁹⁸ Sin cifras disponibles.

traducido en empleos de alta cualificación. Es evidente que para las instituciones gubernamentales el énfasis está en el idioma al permitir al migrante un pase de acceso a un empleo y con ello, sobre todo en el caso de los refugiados, una carga menos pesada a los fondos públicos de asistencia. Sin embargo, el contar con un empleo no significa necesariamente para el extranjero una compatibilidad con sus competencias laborales; sobre todo si se considera que Alemania ha tenido considerables dificultades respecto al reconocimiento de la formación académica realizada en el exterior.⁹⁹ Es por eso que se afirma que, si bien el rubro del idioma es importante en la adaptación del inmigrante a la sociedad de acogida, no representa por sí solo la solución universal hacia una adecuada integración.

4.3.3 Educación

De acuerdo con el Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes (MIPEX, por sus siglas en inglés) para 2012 la presencia de estudiantes con antecedentes en el exterior era de 13.4% en el sistema educativo alemán. Si bien se trata de una representación importante, habría que incorporar también el dato mencionado de la totalidad de los niños nacidos en territorio alemán y que aún no están en edad escolar o no han sido inscritos en alguna escuela, de los cuales uno de cada tres proviene de un hogar inmigrante ya sea por parte de uno o ambos padres. Esta aseveración, sin embargo, aún debe considerarse moderada debido a que no está del todo contemplada la más reciente llegada de inmigrantes, de la cual muchos de ellos son niños en edad escolar.¹⁰⁰ Los niños significan un grupo nuclear numeroso y de peso que depende de la educación que reciba para lograr éxito no solamente para la vida académica y profesional de los que lo componen sino para la misma sociedad alemana en su conjunto.

No obstante, el manejo de la problemática pareciera no coincidir con las condiciones y necesidades de la migración. Los resultados de un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hacia finales de 2006 no podrían ser más contundentes: los niños inmigrantes de Alemania tienen el récord de la peor educación en el mundo desarrollado. Entre las evidencias más graves se encuentran los resultados del

⁹⁹ Migrant Integration Policy Index, “Labour market mobility”, Migrant Integration Policy Index, 2015, disponible en: <http://www.mipex.eu/labour-market-mobility>, consultado el martes 4 de abril de 2017.

¹⁰⁰ Katie Krakow, traduc. Verónica Del Valle Cacula, “¿Los actuales esfuerzos en educación para los inmigrantes en Alemania están a la altura?”, Humanium, 6 de junio de 2016, disponible en: <https://www.humanium.org/es/educacion-inmigrantes-alemania/>, consultado el martes 4 de abril de 2017.

Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), obtenidos por la segunda generación de migrantes muy por debajo de las notas de los estudiantes recién llegados al país y al sistema educativo alemán.¹⁰¹ Esta preocupación revela la gran deficiencia de la educación ofrecida a los inmigrantes al ser la mayor prueba los hijos de estos, nacidos y formados en la sociedad alemana pero marginados de ella.

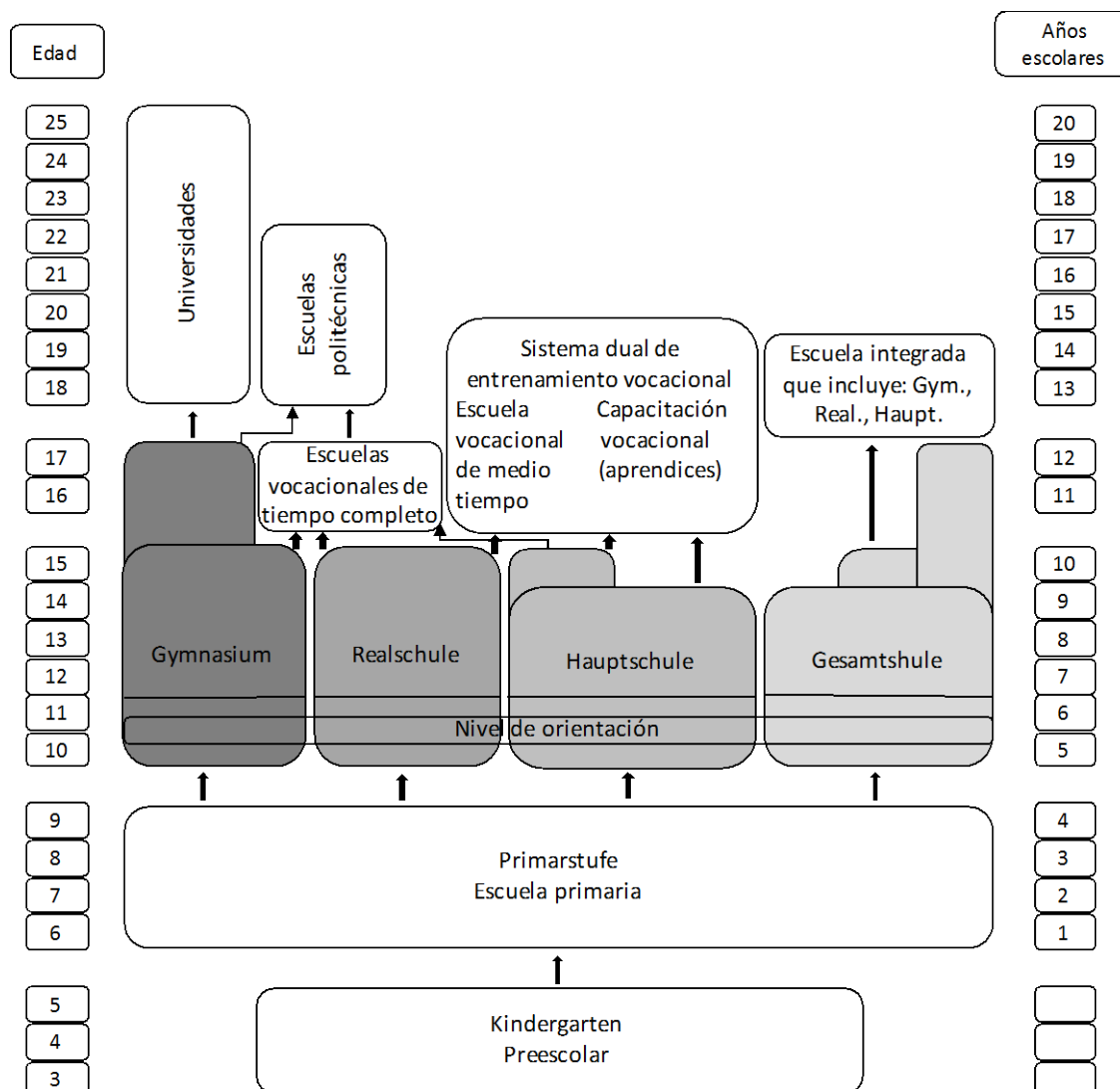
Resulta necesario aclarar que los alumnos nativos sin un origen migratorio tienen altos puntajes en las mismas pruebas del PISA. La situación manifiesta con los niños de hogares inmigrantes expone que el sistema educativo no fue diseñado ni adaptado para un alumnado con un contexto diferente al alemán. Entre las principales deficiencias que presenta la oferta educativa alemana para los inmigrantes es que el sistema apenas da cabida a la segunda generación de esta parte de la población. Esto significa que los niños de familias extranjeras nacidos en Alemania o menores a los seis años, edad en la que da inicio la escuela básica obligatoria, son quienes podrían contar con mayores probabilidades de permanencia y oportunidades en el sistema escolar. Niños mayores o jóvenes nacidos en el exterior, es decir la primera generación, difícilmente consiguen adherirse a alguna escuela, mucho menos una permanencia prolongada o logros académicos.

Otra situación es la de los horarios de las escuelas. La mayoría de ellas son de medio tiempo lo que implica que no ofrecen disponibilidad de horarios para este grupo de alumnos que, en comparación con sus coetáneos, se encuentran rezagados y se ven obligados a aprender alemán y el resto de las materias por su cuenta al no contar con un plan de estudios alternativo que les permita estar al nivel establecido. Cuando se habla de que el alumno debe estudiar por sí mismo es efectivamente así. En casa, un alumno rodeado de un entorno ajeno al alemán, no consigue con facilidad aprender la lengua oficial o asesorarse con sus padres en materias en las que muchos de ellos no tienen conocimiento o este es escaso.

La estratificación y poca flexibilidad del sistema escolar alemán son dos aspectos esenciales que lo identifican y que han ofrecido pocas alternativas a los niños extranjeros.

¹⁰¹ Samuel Loewenberg, "Second-class citizens. Germany's immigrant children have the worst education record in the developed world", *The Guardian*, 5 de septiembre de 2006, disponible en: <https://www.theguardian.com/education/2006/sep/05/schoolsworldwide.schools>, consultado el miércoles 5 de abril de 2017.

Gráfico 3.6 Sistema educativo alemán¹⁰²



En el gráfico 3.6 se observa un esquema explicativo del sistema educativo alemán. En dicho esquema se puede identificar que a los 10 años los niños son encauzados hacia alguna de las tres principales modalidades de estudio: *Gymnasium*, escuela de mayor nivel educativo y al final de la cual se puede acceder a universidades o instituciones educativas de nivel superior luego de doce o trece años de estudio; *Realschule*, centro educativo que ofrece estudios con menos rigurosidad que el primero y un certificado de bachillerato elemental para una continuidad hacia la formación profesional tras diez años escolares; *Hauptschule*, escuela de la que sus alumnos obtienen una educación básica general y menos demandante que las

¹⁰² Figura obtenida de Richard D. Alba et al, "Ethnic inequalities in the German school system" en Peter H. Shuck y Rainer Münz, *Paths to inclusión the integration of migrants in the USA and Germany*, Berghahn Books, EEUU, 1998, p. 126.

anteriores, con el fin de incorporarse a una formación más bien laboral al finalizar nueve años de estudio. La *Gesamtschule* representa un cuarto tipo de escuela menos frecuente que ofrece los tres tipos de formación académica (*Gymnasium*, *Realschule* y *Hauptschule*), en forma de clases con diversos niveles de dificultad de acuerdo al estudiante del que se trate.

En este sistema se ha vuelto un aspecto casi inherente la concentración de los niños migrantes en las escuelas del más bajo nivel sin posibilidad de acceder a una universidad, es decir las *Hauptschulen*.¹⁰³ De acuerdo con la OCDE, hacia 2006 en las grandes ciudades alemanas, 60% de los estudiantes de estas escuelas son inmigrantes mientras que, en el extremo superior, *Gymnasium*, su representación es de apenas el 10%. Aquellos que egresan de esta última y acceden a la universidad tienen únicamente la mitad de probabilidad de terminar sus estudios en comparación con sus contrapartes alemanas.¹⁰⁴

Como muestra de este gran filtro que representa la educación superior para los estudiantes con antecedentes migratorios están los porcentajes del alumnado que presenta el *Abitur*, un conjunto de exámenes correspondientes al final del bachillerato en la modalidad *Gymnasium* y que le permiten el acceso al nivel universitario. Clasificados por país de origen, los inmigrantes cuentan con un menor número de estudiantes que cuentan con este requisito de ingreso a la universidad frente a los alemanes. Con excepción de los griegos, quienes cuentan con instrucción durante su formación (incluido el bachillerato, *Gymnasium*), en su lengua materna,¹⁰⁵ todos los grupos de inmigrantes con más presencia en el sistema educativo tienen bajas representaciones para este nivel. Especial atención merecen los datos referentes a los turcos, quienes son la nacionalidad mayoritaria de los estudiantes migrantes y, a la vez, quienes tienen menor participación en los niveles más altos de la educación.

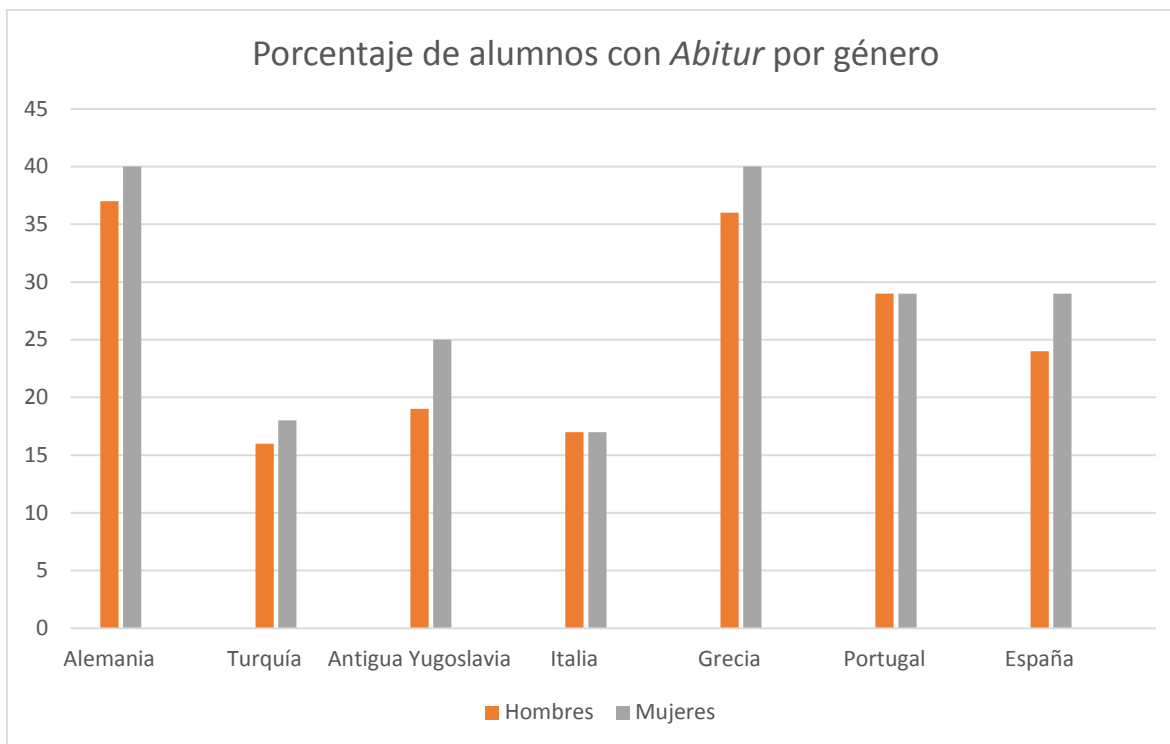
Gráfica 3.7 Porcentaje de alumnos con *Abitur* por género. Segunda generación de inmigrantes y alemanes (1991 – 2004)¹⁰⁶

¹⁰³ *Ibid*, p. 127.

¹⁰⁴ Kirsten Grieshaber y David Rising, “Education Key for Germany's Migrants. The European country is taking steps to improve schooling for its new arrivals”, US News, 2 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2016-05-02/germany-targets-education-to-integrate-migrants>, consultado el domingo 9 de abril de 2017.

¹⁰⁵ Richard D. Alba *et al*, *op. cit*, p. 129.

¹⁰⁶ Gráfica obtenida de Cornelia Kristen y Nadia Granato, “The educational attainment of the second generation in Germany”, *Ethnicities*, vol. 7, no. 3, Los Angeles, 2007, p. 350.



Esta baja representación es resultado de varios factores, entre ellos la elección a muy temprana edad por una de las varias modalidades de continuidad en la trayectoria académica en la que profesores, alumnos y padres participan. Esta pronta e importante decisión sobre el futuro escolar de los alumnos se ve afectada por aspectos no solamente académicos, sino también de dominio del idioma alemán. En muchas ocasiones, los niños inmigrantes y sus familias extranjeras recién se adaptan al país cuando se ven enfrentados a una decisión de enorme peso respecto a un sistema escolar completamente nuevo en un idioma foráneo. Sumado a ello está la dificultad de cambiar de una modalidad a otra y las pocas opciones de continuidad de estudios para aquellas que son de menor calidad. La concentración de los inmigrantes en un solo peldaño educativo, por otro lado, desfavorece su contacto e interacción con otros nativos que los integre con facilidad a la sociedad. Esto también hace alusión a una situación muy repetida en la que los inmigrantes asisten a las mismas escuelas y su convivencia diaria se sigue dando entre miembros de sus países originarios. A diferencia de lo que sucede en Dinamarca, donde los pupilos son distribuidos en las diferentes escuelas de todo el sistema estableciendo incluso límites de admisión que no pueden exceder el 20%

de alumnado con antecedentes migratorios por escuela y así evitar creación de *ghettos* o grupos aislados del resto de la sociedad.¹⁰⁷

La ausencia de inmigración en varios escenarios escolares crea una barrera con los habitantes alemanes, lo que prolonga y complica aún más el proceso de integración. Un ejemplo de ello es la educación preescolar que, si bien no es obligatoria, sí implica un espacio de oportunidad en el que tanto los niños como sus familias pueden tener un primer acercamiento con los miembros de su comunidad de residencia más cercana y en general con el sistema educativo alemán. Se estima que, a la edad de ingreso al *Kindergarten*, tres años, 72% de los niños de padres alemanes ya se encuentran en este tipo de escuelas, mientras que la cifra correspondiente a los niños de padres inmigrantes es de sólo 56%.¹⁰⁸

El desconocimiento o poca comprensión del sistema escolar de Alemania ha sido también determinante en cuanto al fracaso o deserción escolar del sector migrante. De acuerdo con recomendaciones de la Unión Europea a sus Estados miembros, se han de tener a disposición diversos mecanismos a fin de facilitar la comunicación entre los padres de familia y los centros educativos: información escrita sobre el sistema escolar en las lenguas de origen, uso de intérpretes y recursos humanos específicos para el alumnado inmigrante y sus familias.¹⁰⁹ Alemania ofrece únicamente los dos primeros de estos recursos para mantener un canal de interacción con los padres de niños migrantes, los cuales tienen un rol central en la permanencia y éxito académico de estos últimos.

En este mismo estudio de la Unión Europea se muestra que Alemania es, junto con Islandia y Grecia, de los pocos países que no cuentan con personal específico o unidades locales encargados de la acogida y orientación del alumnado inmigrante, en el ámbito de la educación básica, ni a nivel federación ni de la localidad. Esto en referencia a trabajadores con formación orientada hacia las necesidades específicas de los inmigrantes y con conocimientos de las lenguas habladas en los principales países de origen de estos estudiantes

¹⁰⁷ The Economist, “Learning the hard way. Integrating migrants into schools will not be easy”, The Economist, 2 de enero de 2016, disponible en: <http://www.economist.com/news/europe/21684830-integrating-migrants-schools-will-not-be-easy-learning-hard-way>, consultado el miércoles 12 de abril de 2017.

¹⁰⁸ Eva Dorothea Liebscher, “Integración de inmigrantes en Alemania. Análisis de la integración de niños con contexto migratorio en el sistema escolar” en Vicent Martínez Guzmán y Eduardo Andrés Sandoval Forero, *Migraciones, conflictos y cultura de la paz*, Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz. Programa Oficial de Postgrado en Estudios Internacionales de Paz, Conflictos y Desarrollo de la UJI. UAEM, México, 2009, p. 122.

¹⁰⁹ Isabelle De Coster, *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa*, EURYDICE. Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, Bruselas, 2009, p. 7.

en particular. Esta situación revela en quiénes recae buena parte del peso que implica la integración al menos en lo que se refiere a la educación.

Como factores adicionales por mencionar que inciden en el acceso de los estudiantes inmigrantes a estos niveles superiores educativos está un grupo de elementos que varios autores clasifican como de tipo étnicos: la fluidez de los padres en el idioma, el ambiente cultural en casa, número de amigos que comparten el mismo origen, envío de remesas, intenciones de regresar al propio país, continuidad en la educación en Alemania, auto identificación como alemanes, composición étnica del vecindario.¹¹⁰ Si se observa el listado se podrá notar que muchos de ellos tienen que ver con los vínculos del inmigrante y su país de origen y las intenciones reales por crear nuevos en su país de residencia. Este aspecto resulta particular debido a que la tarea de integrar, desde esta esfera, corresponde al individuo y a su motivación de ser parte de otra sociedad.

Tanto la participación activa de todos los involucrados como el trabajo integral desde los diversos aspectos que implica la educación de los migrantes – la educación intercultural, por ejemplo, referente a la orientación sobre el cómo vivir en sociedad o el incentivo a un mayor involucramiento de la mujer vía el Plan Nacional de Integración –, son necesarios para una efectiva y exitosa política en materia de educación hacia los inmigrantes.

3.3.4 Reunificación familiar

La reunificación familiar como un componente más de una política de integración y como un episodio del desarrollo histórico particular de Alemania, se considera como un punto ineludible a tratar.

Durante el alto al reclutamiento laboral o *Anwerbestopp*, que abarcó la década de los 70 y parte de los 80, este derecho fue una de las vías dominantes de entrada para la mayoría de los migrantes. Su importancia histórica no se constriñe exclusivamente a este campo; desde una visión de creación de políticas, la reunificación familiar resulta ser un aliciente para la población migrante y su cooperación en el proceso de integración. La mera existencia de la posibilidad para el migrante de traer consigo a su familia incrementa su disposición y compromiso de llevar a cabo lo necesario para establecerse en el país de destino. Incluso se afirma que el vínculo entre la migración establecida de forma permanente y la reagrupación

¹¹⁰ Richard D. Alba *et al*, *op. cit*, p. 144.

familiar es tal que estos individuos que logran reencontrarse con los suyos son, en su mayoría, calificados y emprendedores en comparación con el resto.¹¹¹

El medio de ingreso que representa el otorgamiento de permisos de residencia por el parentesco con un familiar residente en el país anfitrión no es tampoco un tema menor en Europa o el resto de países con inmigración. De acuerdo con la Red Europea de Migraciones (EMN por sus siglas en inglés), la reunificación familiar significa el más recurrente motivo de desplazamiento (al menos hasta años recientes) no sólo al interior de la Unión Europea, sino en todos los países desarrollados. Cifras de la misma institución señalan 757,074 ingresos a la Unión Europea bajo esta modalidad durante 2010, lo que representó el 30% del total de los números de inmigración.¹¹²

Ante este incremento en la cantidad de solicitudes vía reunificación, y también como resultado del propósito de las directrices marcadas por el Consejo Europeo de Tampere de 1999 hacia una política común de inmigración y asilo, se hicieron más sofisticados y eficientes los métodos de identificación y registro. La toma de huellas dactilares a través de EURODAC (dactiloscopia europea), pasaportes biométricos, evaluación de la edad e incluso análisis del ADN son sólo algunos ejemplos de ello.¹¹³ El caso del ADN implica una drástica disminución en el tiempo de atención a este tipo de solicitudes; si se recurre a dicha alternativa una respuesta puede pasar de años a únicamente cuatro meses en otorgarse. No obstante, Alemania, a diferencia de una buena parte de sus homólogos europeos, no cuenta con una regulación al respecto en su Ley de Inmigración, sobre todo en lo que se refiere al uso exclusivo de la información para el fin del que se trate y de su protección; esto fomentaría el uso de dicha alternativa y aceleraría los procesos. La Oficina Federal de Inmigración y Refugiados (BAMF) en Alemania, sin embargo, se limita declarar esta opción como un mecanismo para demostrar la validez de la aplicación de los interesados.¹¹⁴

¹¹¹ Amparo González-Ferrer, "The process of family reunification among original guest-workers in Germany", *Zeitschrift für Familienforschung*, cuaderno no. 1, Bamberg, 2007, p 15.

¹¹² Andreas Müller, "Misuse of the right to family reunification, Marriages of convenience and false declarations of parenthood", *Red Europea de Migración. Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania*, Núremberg, 2012, p. 5.

¹¹³ Torsten Heinemann et al, "Verifying the Family? A Comparison of DNA Analysis for Family Reunification in Three European Countries (Austria, Finland and Germany)", *European Journal of Migration and Law*, no. 15, 2013, p. 193.

¹¹⁴ *Ibid*, p 197.

Respecto a los beneficiarios de este derecho del residente extranjero, se especifica que sólo la familia nuclear puede ser sujeto de aplicar para una solicitud de residencia. Por familia nuclear se señala al cónyuge y/o hijos menores de dieciséis años. El requisito del idioma y capacidad de integrarse con facilidad a la sociedad receptora son añadidos a estos últimos. La pareja de quien ya posee el permiso de residencia debe cumplir con estas condiciones, así como contar con la edad mínima de 18 años para ingresar a Alemania, salvo si procede de algún otro país miembro de la UE.¹¹⁵ Estos aspectos, ya citados líneas arriba, fueron incorporados tras la reforma de 2007 a la Ley de Inmigración; dicha reforma no fue bien acogida por la comunidad turca, la cual tomó la modificación como un ataque exclusivo a la costumbre de elegir esposa, en su mayoría menores de edad, originaria de Turquía. Pese a las manifestaciones en contra, Alemania se mantuvo en su reforma hacia el combate al matrimonio forzado y con menores de edad.

Los esfuerzos actuales ante la crisis de inmigrantes en Europa han permitido a poco más de 100 mil personas a ingresar por medio de una visa de reagrupación familiar en el año 2016. Si bien la cifra supone un aumento importante con respecto al año anterior que fue de aproximadamente 70 mil y aún mayor si se compara con 2014 con apenas 24 mil visas, lo cierto es que, en contraste con otros datos, los esfuerzos resultan todavía insuficientes. El periódico alemán *Welt* apunta que únicamente 3,200 de 65 mil menores de edad no acompañados por un adulto y que arribaron a la República Federal en 2016 como refugiados, han logrado reencontrarse con algún pariente vía reunificación familiar. Se estimaba también que para este mismo año las visas otorgadas a los familiares de los admitidos como refugiados fueran al menos 1,1 millones dado el ingreso masivo de inmigrantes durante 2015.

No sólo esto ha opacado el aumento al número de ingresos por medio de este mecanismo. Recientemente se restringió el derecho a la reagrupación familiar a las personas que cuentan con la llamada “protección subsidiaria”. Dicha figura se les concede a personas afectadas por guerras civiles y el marco de seguridad brindado se reduce al otorgarles un permiso de residencia por un año, impidiendo que puedan iniciar los trámites para traer consigo a su familia, los cuales sólo se pueden llevar a cabo tras dos años en el país.¹¹⁶

¹¹⁵ Andreas Müller, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁶ Deutsche Welle, “Alemania: más de cien mil visas por reagrupación familiar”, Deutsche Welle, 17 de enero de 2017, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-más-de-cien-mil-visas-por-reagrupación-familiar/a-37192445>, consultado el jueves 27 de abril de 2017.

La revisión a este punto ha de ser un imperativo si se pretende construir una política de integración que contemple los posibles futuros escenarios. Siguiendo las estadísticas presentadas por la BAMF, los inmigrantes registrados en los años más álgidos de la crisis (2015-2016) son en su vasta mayoría hombres jóvenes. Cerca del 70% de los recién llegados son individuos que dejaron familias completas atrás con el propósito de reencontrarse vía reagrupación familiar.¹¹⁷ La posibilidad de que más migrantes busquen ingresar a través de esta opción existe y ello obliga a la atención del caso sin dejar de garantizar sus derechos.

3.4 Integración económica

A esta segunda etapa se le puede identificar como una integración semi-institucional debido a la necesidad de una previa interacción del migrante a través del espectro sociocultural que le proporciona ciertas herramientas básicas para interactuar en sociedad como el idioma, la escuela, la motivación familiar, entre otros; por otro lado, sin el reconocimiento total por parte del Estado, a través de la naturalización, no se puede contemplar una integración real hasta su fin último: la ciudadanía.

En este tipo de integración semi-estructural no necesariamente se requiere de un nombramiento y reconocimiento oficial de parte de las instituciones del Estado para que los individuos interactúen con miembros de la sociedad en lo concerniente a lo laboral; es decir, si bien un migrante requiere de un permiso laboral y de un registro en oficinas de empadronamiento para establecerse en una vivienda, no es necesario ser partícipe en elecciones locales ni contar con la ciudadanía alemana para trabajar en una empresa.

Al tratarse de una etapa intermedia, la faceta económica no es ni de lejos el proceso menos importante en este conjunto de aspectos que conforman la integración del migrante. La obtención de un empleo estabiliza la situación del migrante, al brindarle certidumbre y aumentar las posibilidades de completar su camino hacia la integración.

No obstante, pese a esta relevancia en la integración del migrante, sólo una fracción muy pequeña de todos los movimientos transfronterizos está vinculada directamente con lo laboral. Para el año 2008, la mitad de los ingresos desde los países miembros de la Unión Europea era motivada por razones de empleo. La proporción es más pequeña para el grupo

¹¹⁷ Ala Sali, "No family reunion for Germany asylum seekers anytime soon", RUDAW, 15 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.rudaw.net/english/world/150920162>, consultado el viernes 28 de abril de 2017.

que es originario de países no miembros, el cual siempre es más propenso a tener dificultades para integrarse. En 2013, el porcentaje de inmigración laboral residente del exterior de la Unión Europea fue apenas del 12%. Buena parte de los móviles de los extranjeros en Alemania oscilan entre razones de estudio y de reunificación familiar, añadiendo para estos últimos años el refugio.¹¹⁸ Para poder entender estas cifras ilustrativas de un cariz fundamental de la integración de los migrantes, se desglosa a continuación, las facilidades y dificultades que encaran estos en su proceso de adaptación.

3.4.1 Acceso a empleo

En lo que se refiere a los diferentes tipos de inmigración, contrario a lo que podría esperarse, la integración económica no está constreñida a un sólo grupo. Tanto la necesidad de trabajadores calificados, al interior, como el aumento en los ingresos al país por motivos de persecución, desde el exterior, han llevado a Alemania a facilitar el ingreso al mercado laboral a otras clasificaciones de migrantes. En la ya mencionada Acta de migración de 2005 se encuentra el permiso de residencia por un año para los estudiantes extranjeros, con la finalidad de que encuentren un empleo durante ese periodo. Los refugiados, por otro lado, caracterizados por sus motivaciones no económicas al desplazarse, no tienen ya la restricción de acceso al mercado laboral. Esto por las modificaciones a la Ley de asilo desde 2015 tras la crisis migratoria de ese mismo año. Aun cuando no se encuentran restricciones al empleo de tipo jurídico, ello no implica la inexistencia de dificultades en este tipo de integración; en el caso de los refugiados se entiende que se trata de medidas coyunturales.

Tabla 3.4 Índice de empleo en porcentaje por origen y sexo (2000-2015)¹¹⁹

	Índice de empleo					
	Hombres		Mujeres		Total	
	Extranjeros	Nacionales	Extranjeras	Nacionales	Extranjeros	Nacionales
2000	68.4	73.8	50.1	59.6	59.4	66.7
2001	69.5	73.4	51.9	60.5	60.8	67
2002	68.3	72.5	51.9	60.6	60.2	66.6
2003	66.5	71.8	51.2	60.7	58.9	66.3
2004	65.4	70.8	50	60.3	57.8	65.6

¹¹⁸ Robert C. M. Beyer, *The Labor Market Performance of Immigrants in Germany. IMF Working Paper*, Fondo Monetario Internacional, 2016, p. 9.

¹¹⁹ Tabla obtenida de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, disponible en: http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MIG_NUP_RATES_GENDER&lang=en, consultado el martes 2 de mayo de 2017.

2005	64.7	72.4	48.1	61.8	56.4	67.1
2006	66.4	73.9	50.2	63.5	58.2	68.8
2007	69.1	75.1	51.9	65.7	60.2	70.5
2008	72.7	76.6	53.4	66.4	62.9	71.6
2009	69.8	76	54.6	67.4	62.1	71.7
2010	74.4	75.9	55.9	67.8	65	71.9
2011	76.1	76.6	58.1	69.3	66.9	73
2012	76.1	77.5	58.4	69.6	67.2	73.6
2013	75.8	77.6	58.9	70.5	67.2	74.1
2014	76.8	78.3	60	71.4	68.3	74.9
2015	76.6	78.2	60	72.1	68.3	75.2

En la tabla comparativa 3.4 se observa un diferencial entre el total de los inmigrantes y el de los nativos respecto al índice de empleo de 7.3 puntos porcentuales para el año 2000. Lo llamativo aquí radica en la permanencia de esta brecha a lo largo de los 16 años mostrados para detenerse en 6.9 puntos en 2015 y oscilaciones que alcanzaron un máximo de 10.7 puntos en 2005. Este año y los anteriores, 2003 y 2004, destacan por ser un periodo de disminución en el número de individuos con un puesto de trabajo. Sin embargo, son los trabajadores extranjeros los más castigados en dicha merma. En el mismo año en el que alcanzan el menor índice de empleo, 56.4%, los nacionales obtienen su mayor tasa de empleo hasta ese año, 67.1%. Lo anterior puede interpretarse como una forma de paliar esa escasez de ocupaciones afectando lo menos posible a los ciudadanos alemanes a costa de los empleos de inmigrantes. Esta medida no resulta adecuada si lo que se pretende es atraer mano de obra altamente calificada que cubra las necesidades del mercado laboral alemán, por un lado; mientras que, por otro lado, la presente emergencia humanitaria frente al número sin precedente de los refugiados y la alta posibilidad de su permanencia no se resolverán si a los que se busca integrar vía un empleo no cuentan con certidumbre al respecto.

Es pertinente añadir que, además de la dificultad que enfrentan en general los nacidos en el extranjero en su incorporación al mercado laboral, están los obstáculos por razones de género. Ser mujer inmigrante implica menor probabilidad de ser asalariada en Alemania. La disparidad en el índice de empleo es evidente entre nativos y foráneos, pero lo es aún más entre sus pares femeninos. Del diferencial de porcentajes entre el total de los inmigrantes y el de los alemanes de 7.3 puntos en 2000, al que existe entre las mujeres nacidas en el exterior y las del interior, 9.5 puntos para el mismo año, existe una brecha importante; más aún si se compara con la cifra equivalente para los hombres que es de 5.4 puntos porcentuales, menor al total. Estas asimetrías son bastante marcadas a lo largo del periodo mostrado en la tabla

3.4, las cuales al final se agudizan alcanzando una diferencia de 12.1 puntos de mayor probabilidad de tener un puesto de trabajo para las alemanas que para las mujeres extranjeras; mientras que la diferencia entre hombres se reduce a 1.6 puntos, llegando incluso a casi igualarse los respectivos índices, en el año 2011, separándolos a penas un 0.5.

Tabla 3.5 Índice de desempleo en porcentaje por origen y sexo (2000-2015)¹²⁰

	Índice de desempleo					
	Hombres		Mujeres		Total	
	Extranjeros	Nacionales	Extranjeras	Nacionales	Extranjeros	Nacionales
2000	11	6.9	10	8	10.6	7.4
2001	10.2	7.3	9.4	7.5	9.8	7.4
2002	11.2	8.1	9.5	7.9	10.5	8
2003	14.2	9.2	11.6	8.8	13.1	9
2004	15.7	10.2	13	9.5	14.5	9.9
2005	17.9	10.1	16.9	9.9	17.5	10
2006	17	9.3	16.5	9.4	16.7	9.3
2007	15.2	7.6	13.8	8	14.6	7.8
2008	11.8	6.5	13	6.8	12.3	6.6
2009	14.2	7.2	11.8	6.8	13.1	7
2010	11.3	7	10.1	6.1	10.8	6.6
2011	8.7	5.9	9.1	5.2	8.9	5.6
2012	8.7	5.1	8.6	4.7	8.7	4.9
2013	8.9	5.2	8.3	4.5	8.6	4.8
2014	8.3	4.8	7.4	4.2	7.9	4.5
2015	8	4.5	7.3	3.7	7.7	4.1

Respecto al índice de desempleo (tabla 3.5), de nuevo, está el diferencial entre porcentajes del total de inmigrantes y de nativos, 3.6 puntos porcentuales para el último año disponible, del que se puede identificar que los extranjeros presentan el doble en su tasa de desempleo en referencia con la de los alemanes y que esta separación no es resultado de una reducción de distinciones entre ambos grupos, ya que desde el año 2000 existe esta misma variación, 3.2 puntos para hablar con precisión. No obstante, es de subrayar la distinción sobre el género. En el caso del rubro de desempleo, un desequilibrio no se ve como tal. De hecho, en el año de inicio de la tabla se observa que es mayor la disparidad entre los hombres que en las mujeres, 4.1 y 2 puntos respectivamente. Esta característica se mantiene así hasta el último dato, si bien no se mantiene al doble sí sigue siendo mayor el diferencial para los

¹²⁰ Tabla obtenida de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, disponible en: http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MIG_NUP_RATES_GENDER&lang=en, consultado el miércoles 3 de mayo de 2017.

hombres extranjeros migrantes frente a los alemanes, 3.5 puntos porcentuales, que el existente entre mujeres extranjeras y nativas, 3.3 puntos.

Tabla 3.6 Índice de actividad de la segunda generación de migrantes por lugar de nacimiento de los padres y antecedentes (2014)¹²¹

Países europeos	Población total	Segunda generación total	Un padre nativo	Ambos padres extranjeros	Con orígenes en la Unión Europea	Sin orígenes en la Unión Europea
UE (28)	85.2	86.4	87	85.5	87.4	83.3
Alemania	87.5	86.3	90.6	83	87.8	79.8
Austria	88.4	88.6	90.8	84.7	89.6	85.3
Bélgica	85.4	81.9	87.3	75.6	83.6	76.6
Chequia	88.8	88	88.6	85.5	88	86.6
Croacia	84.5	79	77.4	82.3	77.7	81.3
Eslovenia	90.7	91.3	90.1	91.5	91.5	90.7
España	87.3	83.7	87.3	70.1	87.5	62.3
Estonia	87.1	85.9	85.7	86.1	86.1	85.8
Francia	88.4	87.7	88.4	86.8	89.5	82.9
Grecia	84.4	81.8	84	79.6	83.8	78
Italia	76.7	76.7	76.8	73.9	76.7	76.8
Letonia	87.6	85.4	86	84.5	85.3	85.6
Lituania	90	86.4	83.3	94.2	83.9	93.5
Polonia	84.7	83.6	84.6	80.7	83.4	84.1
Portugal	89	90.4	91	87.2	90.5	89.8
Suecia	90.8	91.9	92.9	89.4	92.2	86.4

Un aspecto adicional al de la brecha de género para analizar el presente rubro del acceso al empleo entre los inmigrantes es el del lugar de origen. Para analizar dicho punto, se retoma los datos publicados por el sitio Eurostat respecto a las diferencias entre los grupos que conforman la población con antecedentes extranjeros con al menos un progenitor extranjero y los nacionales alemanes. Estas comunidades con procedencia foránea son la definición que se considera para hablar de la segunda generación de migrantes; es decir, aquellos individuos nacidos en Alemania con orígenes del exterior vía uno o ambos padres.

De acuerdo a la tabla 3.6 Alemania es superado por países como Eslovenia y Portugal en el índice de actividad del total de la segunda generación de migrantes, 91.3% y 90.4% respectivamente, frente al 86.3% que ofrece la República Federal de Alemania. La cifra

¹²¹ Tabla obtenida de Georgiana Ivan y Mihaela Agafitei, "First and second-generation immigrants - statistics on labour market indicators", Oficina Europea de Estadística, disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_labour_market_indicators#Activity_rates, consultado el viernes 5 de mayo de 2017.

incluso se encuentra por debajo del promedio de los 28 Estados miembros de la Unión, 86.4%. El índice de actividad considera tanto al grupo de los ocupados como al de los desempleados o aquellos que se encuentran en el proceso de búsqueda de empleo. El porcentaje en el caso de Alemania indica las dificultades con que cuentan la segunda generación para obtener un empleo. El restante 13.7% incluye tanto a personas que por su condición jurídica están impedidos de trabajar como a aquellas que por razones de enfermedad o discapacidad no pueden ingresar al mercado laboral pero que se encuentran en el rango de edad para ser parte de la población activa.

Otro punto necesario de resaltar es el de la distinción entre el grupo de los migrantes de la segunda generación con un progenitor de otro país y el grupo con ambos padres extranjeros. Alemania también encabeza la lista de estos países europeos al estar en los primeros lugares con una diferencia de 7.6 puntos porcentuales como un factor que incide en contra de aquellos individuos con los dos padres inmigrantes al estar en la búsqueda activa de un empleo o contar con un puesto. Sólo España y Bélgica superan a Alemania de la lista mostrada de 16 países con una diferencia de 17.2 y 11.7 puntos porcentuales cada uno.

El lugar de donde provenga la ascendencia de la segunda generación determina también, en buena medida, la probabilidad de conseguir un empleo. Con una distancia de 8 puntos porcentuales mayor para aquellos migrantes de segunda generación con ascendencia en la Unión Europea con respecto a los que cuyos orígenes no se hallan en estos países, Alemania, superado solo por España, es el país donde la discriminación en este aspecto se ve más marcada. Aun cuando pudiera pensarse como comprensible que el pertenecer a un país vecino del continente facilita la inserción al mercado de trabajo, se tiene que considerar que el promedio de la Unión es de la mitad, 4.1, entre originarios de estos países y los que no. Incluso se puede observar en el listado una tendencia a la inversa en cinco países en los que las personas con padres de Estados no europeos muestran un mayor índice de actividad que el de padres europeos, los ejemplos son: Lituania, Letonia, Polonia, Croacia e Italia.

Tabla 3.7 Índice de ocupación de extranjeros por ramo económico en Alemania
(2015)¹²²

Sector económico	Participación de total de trabajadores (%)
------------------	--

¹²² Tabla obtenida de Agencia Federal de Empleo, “Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer”, Agencia Federal de Empleo, Núremberg, 2016, pp. 22-23.

En total	9.4
Sector hotelero	28.7
Subcontratación de mano de obra	25.6
Agricultura, silvicultura y pesca	20.5
Prestación de otros servicios económicos	19.5
Transporte y almacenamiento	13.0
Ramo de la construcción	12.0
Otras prestaciones de servicio y economías domésticas	9.9
Industria manufacturera*	8.7
Comercio, mantenimiento y reparación de automóviles	7.8
Información y comunicación	7.6
Prestación de servicios inmobiliarios, autónomos, científicos y técnicos	6.6
Educación	6.0
Asistencia social y alojamiento	5.8
Atención sanitaria	5.6
Minería, suministro de energía y agua, economía de desechos	4.8
Prestación de servicios de finanzas y seguros	3.3
Administración pública, defensa, seguros sociales	2.4
*Producción de bienes consumibles domésticos	10.4
*Producción de bienes: industria química y de plásticos	8.5
*Industria metalúrgica y eléctrica	8.2

En lo que se refiere a los números de ocupación por ramo económico, están aquellos grupos identificados como trabajadores de cuello blanco y los de cuello azul. Los primeros se caracterizan por realizar actividades profesionales relacionadas con la administración, gestión y coordinación en diversos sectores y laboran en oficinas; mientras que los trabajadores de cuello azul no son calificados o cuentan con pocos estudios, su trabajo es más bien físico y realizado en talleres y fábricas.¹²³ En la tabla 3.7 se puede observar el porcentaje de participación total de los inmigrantes en el mercado laboral alemán: 9.4% de los ocupados en Alemania son extranjeros. El ramo económico con mayor presencia migratoria es el hotelero, casi un tercio de sus trabajadores tienen sus orígenes en otros países. También destacan el rubro de la agricultura, silvicultura y pesca con un migrante contratado por cada cinco empleados. Construcción, transporte y almacenamiento e industria manufacturera son otros tres sectores que se auxilian de la fuerza laboral del exterior; todos ellos ubicados en la categoría de cuello azul. El renglón que señala un porcentaje de más de 25% para la subcontratación resulta ser una cifra alta que impide a los migrantes aspirar a puestos de

¹²³ Wolfgang Seifert, *op. cit.*, pp. 90-91.

trabajo que, posteriormente, les abran la puerta a otras clases de integración a la sociedad, a la educación, a la participación política, entre otras.

Hacia las últimas filas de la tabla se ubican aquellos sectores en los que no alcanzan a permear los migrantes con la misma fuerza que la de los de cuello azul. Entre estos ramos de cuello blanco, en los que la participación de foráneos apenas se nota, están: información y comunicación; prestación de servicios inmobiliarios, autónomos, científicos y técnicos; educación; atención sanitaria y administración pública, defensa, seguros sociales.

La oportunidad de acceder al mercado laboral alemán sin que el origen sea un determinante, de permanecer en él a través del otorgamiento de seguridad a los trabajadores migrantes y de poder obtener un mejor empleo a través de las siguientes generaciones, representan la forma efectiva en la que una integración en términos económicos pueda concretarse en la realidad cotidiana de los migrantes. Sólo eliminando estas diversas barreras que enfrentan al buscar acceder a un empleo es que se empezará a hacer efectiva la integración y se abrirá paso a los siguientes niveles de incorporación a la sociedad.

3.5 Integración política

A este último peldaño del proceso de integración del migrante se le denomina integración *de iure*. Una integración de tipo estructural o institucional¹²⁴ echa mano del reconocimiento jurídico del inmigrante como un miembro de pleno derecho en la sociedad donde reside, es decir, para ser partícipe en este campo de acción de lo político se necesita de un reconocimiento oficial de parte de los componentes del Estado.

La importancia de este último ámbito es tal que se habla de que la exclusión del migrante en la política es un referente para distinguirlos del resto de los ciudadanos de un país. Para hablar de ello se usa el término de “estratificación cívica”, una situación en la que se diferencia y da acceso a distintos derechos para los migrantes de acuerdo a su clasificación, es decir, a su tipo de autorización para radicar en el país anfitrión. El reclamo de protección de sus intereses depende, de esta manera, de la consideración del gobierno, al desposeer al migrante de la condición de sujeto político y de voz para actuar por sí mismo.¹²⁵

¹²⁴ Ana María López Sala, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, España, 2005, p. 88.

¹²⁵ Javier de Lucas Martín, “El derecho ante el reto de la integración: los instrumentos jurídicos de respuesta a la presencia estable de los migrantes” en Abogacía general del Estado. Dirección del servicio jurídico del

La integración política del migrante complementa en gran medida y dignifica su condición de ser humano sin distinción de origen con goce pleno de los derechos que le corresponden. Se trata de un nivel más sofisticado de acercamiento con el país anfitrión debido a los procedimientos jurídicos que se tienen que cumplir, pero no por ello ha de ser el más abandonado en cuanto a esfuerzos para incluir a los inmigrantes en él. La integración política revela finalmente qué tan real es la intención del gobierno de que los migrantes sean miembros plenos y activos en la sociedad alemana y qué tanto es el interés en obtener simplemente ventajas de ellos. Es por ello que se revisan los casos del acceso a la ciudadanía y la participación en elecciones como derechos fundamentales que han de ser contemplados en una política de integración que pretenda ser justa e incluyente.

3.5.1 Acceso a la ciudadanía

El acceso a la ciudadanía representa un indicador en el que la demostración de una integración a la sociedad anfitriona es un requisito ineludible para su otorgamiento. Sin importar qué tan estricta o flexible sea la legislación en el país de que se trate, la obtención de la membresía que acredita al portador pertenencia a la sociedad en la que habita, requiere forzosamente de pruebas de su grado de integración: dominio del idioma oficial; residencia prolongada; conocimiento y respeto de las leyes, historia y cultura en general del país y, en algunos casos - el de Alemania entre ellos -, la demostración de lealtad mediante la renuncia a la nacionalidad previa. Es por ello que el proceso de naturalización se puede interpretar como un instrumento para el Estado en la medición del grado de integración del migrante.

En la normatividad alemana respecto a la ciudadanía, o a la nacionalidad para el caso de los menores de edad, se establece que su otorgamiento consiste en una atribución del Estado y que dependerá del interés público y no del deseo del particular. En los mismos lineamientos para la naturalización se hace manifiesta su nula pretensión por aumentar el número de alemanes por esta vía.¹²⁶ Tan es y ha sido así que una buena parte de las naturalizaciones la han aportado los *Aussiedler*, los llamados alemanes étnicos quienes

Estado, *XXIX Jornadas de estudio. Derecho, inmigración e integración*, Ministerio de Justicia – Gobierno de España, España, 2008, pp. 20-22.

¹²⁶ Legislación federal alemana, “Einbürgerungsrichtlinien”, Jurion, disponible en: <https://www.jurion.de/gesetze/ebrichtl/2/>, consultado el martes 16 de mayo de 2017.

quedan exentos de muchos de los requisitos esenciales para obtener la ciudadanía.¹²⁷ Se ha privilegiado a este grupo durante mucho tiempo ante la consideración de que la nacionalidad alemana se transmite por el vínculo sanguíneo, sin importar el lugar de nacimiento ni los años o generaciones transcurridos de disociación con Alemania, como lo representa a cabalidad el grupo de los *Aussiedler*, descendientes de alemanes obligados a emigrar durante la SGM. Así, los trámites de naturalización priorizados fueron los de inmigrantes, concebidos por la legislación como originarios del país o de alemanes naturalizados alemanes.

Esta predilección en las naturalizaciones encuentra su origen en la vía de adquisición dominante de la nacionalidad alemana: *ius sanguinis*. Las Guerras napoleónicas, que pusieron fin al Imperio germánico en 1806, llevaron a los estados que lo componían a buscar la creación de un Estado nacional alemán unificado. Sin embargo, la consolidación del Estado no se alcanzaría sino hasta 1871, por lo que los esfuerzos en cohesionar los diversos estados alemanes se volcarían en promover un espíritu nacionalista manifiesto en el idioma, cultura y tradiciones y, bajo estos criterios, definir al ciudadano alemán.¹²⁸

A inicios del siglo XX, ante cambios en las tendencias migratorias en las cuales las poblaciones de estos estados alemanes emigraban y grupos polacos, eslavos y judíos inmigraban, se realizó una revisión en la ley de ciudadanía. En ella se pretendía preservar esta idea de los elementos étnico – culturales para la obtención de la nacionalidad y evitar poner en riesgo la “germanidad” que se construyó en torno a la creación del propio Estado – nación. Es por ello que en la reforma de 1913 se les permitió a los alemanes radicados en el extranjero preservar su nacionalidad indefinidamente y heredarla a sus descendientes o volver a adquirirla en caso de pérdida.¹²⁹ Durante más de un siglo la búsqueda de un Estado – nación alemán unificado no dio cabida a ningún migrante asentado e incorporado a la sociedad ni a sus descendientes, por lo que la vía de adquisición de la nacionalidad *ius soli* fue completamente desdeñada históricamente hasta recién llegado el siglo XXI.

Respecto a los requisitos establecidos en la normatividad, se encuentran dos grupos referentes a los medios por los que se otorga la nacionalidad: por atribución y por adquisición.

- *Nacionalidad por atribución:* En la Ley fundamental de Alemania (*Grundgesetz*) se

¹²⁷ Annick Devynck, “Citizenship and naturalisation in France and Germany”, ECPR Conference Copenhagen Department of Political Science Umeå University, Sweden, 14-19 April 2000, p. 8.

¹²⁸ *Ibid*, p. 4.

¹²⁹ *Ibid*, p. 5

establece en su artículo 116 que “...es alemán quien posea la nacionalidad alemana o haya sido acogido en el territorio del Reich tal como existía al 31 de diciembre de 1937, en calidad de refugiado o de expulsado perteneciente al pueblo alemán o de cónyuge o descendiente de aquel”; así como las “...personas que poseían nacionalidad alemana y que fueron privadas de ella entre el 30 de enero de 1933 y el 8 de mayo de 1945 por razones políticas, raciales o religiosas, al igual que sus descendientes, recobrarán la nacionalidad alemana si así lo solicitaran...”¹³⁰ La aclaración de lo que la Constitución alemana considera como un nacional distinguiendo a aquellos que fueron desposeídos de su nacionalidad durante el régimen nazi, así como a sus sucesores (*Aussiedler*), remarca la visión predominantemente étnico – cultural en la nacionalidad alemana.

En la Ley de nacionalidad se señala que, por nacimiento vía el principio de *ius sanguinis*, el hijo legítimo de padre o madre alemana, o hijo ilegítimo de padre alemán que reconozca su paternidad, será considerado alemán. En la ley se establece también la posibilidad de pérdida de la nacionalidad si los nacidos en el extranjero hijos de padres alemanes no son registrados en un registro civil alemán en el plazo de un año.¹³¹

En lo referente a la nacionalidad por el principio de *ius soli* es necesario subrayar su tardía aparición en la legislación alemana. Los nacidos en territorio alemán a partir del 1 de enero de 2000 hijos de padres extranjeros serán considerados como nacionales siempre y cuando al menos uno de los padres haya residido en el país de forma continua y legal durante ocho años. La restricción aquí consiste en que los extranjeros de países no miembros de la Unión Europea tienen permitido legarles su nacionalidad a sus hijos hasta los 18 años, tiempo exclusivo en el que la doble es tolerada. A partir de los 18 años y hasta los 23 tienen los descendientes de este grupo de extranjeros para optar por una u otra nacionalidad, transcurrido el plazo, si no notifican de su decisión al gobierno alemán, se les retira la nacionalidad alemana.

- *Nacionalidad por adquisición*: En la solicitud de la nacionalidad hay que tener presente la declaración en los lineamientos para la naturalización que señala a esta como posible

¹³⁰ Traduc. Ricardo García Macho y Karl-Peter Sommermann, *Ley fundamental de la República Federal Alemana*, Deutscher Bundestag, 2010, p. 120.

¹³¹ Embajada alemana. Ciudad de México, “La nacionalidad alemana”, Embajada alemana. Ciudad de México, disponible en: http://m.mexiko.diplo.de/Vertretung/mexiko/es/04_20Konsulat/Asistencia__consular/Nacionalidad/1__nacionalidad__alemana.html, consultado el jueves 18 de mayo de 2017.

sólo si existe un interés público. Entre los requisitos generales para su otorgamiento al extranjero están: residencia legal y permanente de al menos 8 años en Alemania; plena capacidad jurídica; la no existencia de razones para su expulsión; suficiente ingreso para sostenerse a sí mismo y a su familia; demostrar que se establece de forma voluntaria y definitiva en Alemania; lealtad al país mediante la renuncia a la anterior ciudadanía; tener buen conocimiento del alemán; adherirse al sistema político alemán y a sus ideas de libertad y democracia como parte del estilo de vida alemán y el pago de una cuota.¹³²

Ciertos grupos son privilegiados bajo esta premisa del interés público. Uno de ellos es el de los cónyuges, a quienes se les reduce el tiempo de residencia de 3 a 5 años, se les requiere también tener un mínimo de dos años de matrimonio, asimilación a la sociedad alemana y el pago de la cuota es reducido a la mitad. Los alemanes étnicos o *Aussiedler* representan un grupo con importantes ventajas al condonarles cualquier requisito de residencia, la renuncia a su anterior ciudadanía y el pago total de la cuota.¹³³

Las dificultades actuales que le representa a un migrante acceder a la ciudadanía alemana no deberían existir con los antecedentes de Alemania con los movimientos transfronterizos y el rol protagónico que desempeña en la Unión Europea. Esta institución es un caso paradigmático en lo que se refiere a la creación de la figura de ciudadanía europea, la cual trasciende la concepción clásica de su otorgamiento como una atribución exclusiva de un Estado.¹³⁴ La existencia de la mera noción abre la posibilidad de vincular la ciudadanía con aspectos más abiertos a la diversidad como la residencia que con otros más rígidos como la idea de una nación definida y terminada.

Tabla 3.8 Número de adquisiciones de ciudadanía en la Unión Europea, en miles (2009-2015)¹³⁵

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
UE (28)	771	815.1	785.5	821.6	981	889.1	841.2
Alemania	96.1	104.6	109.6	114.6	111.9	110.6	110.1
Austria	8	6.1	6.7	7	7.4	7.6	8.1
Bélgica	32.8	34.6	29.8	38.6	34.8	18.7	27.1
Bulgaria	1	0.9	0.6	1.8	0.8	0.9	1.3

¹³² Annick Devynck, *op. cit.*, p. 8.

¹³³ *Ibid.*, p. 9.

¹³⁴ Javier de Lucas Martín, *op. cit.*, p. 21.

¹³⁵ Tabla obtenida de Oficina Europea de Estadística, “Acquisition_of_citizenship_statistics”, Oficina Europea de Estadística, disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics, consultado el viernes 19 de mayo de 2017.

Chequia	1.1	1.1	1.6	1.8	2.2	5.1	2.6
Chipre	4.1	1.9	2.2	2.3	1.6	2.3	3.3
Croacia	5.3	3.3	3.3	1.1	1	0.7	1.2
Dinamarca	6.9	4	4.2	3.6	1.8	4.7	11.7
Eslovaquia	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3
Eslovenia	1.8	1.8	1.8	1.5	1.5	1.1	1.3
España	79.6	123.7	114.6	94.1	225.8	205.9	114.4
Estonia	1.7	1.2	1.5	1.3	1.3	1.6	0.9
Finlandia	3.4	4.3	4.6	9.1	8.9	8.3	7.9
Francia	135.9	143.3	114.6	96.1	97.3	105.6	113.6
Grecia	17	9.4	17.5	20.3	29.5	20.9	13.9
Hungría	5.8	6.1	20.6	18.4	9.2	8.7	4
Irlanda	4.5	6.4	10.7	25	24.3	21.1	13.6
Italia	59.4	65.9	56.2	65.4	100.7	129.9	178
Letonia	3.2	3.7	2.5	3.8	3.1	2.1	1.9
Lituania	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Luxemburgo	4	4.3	3.4	4.7	2.6	3.2	3.2
Malta	0.8	0.3	0.2	0.7	0.4	0.3	0.6
Países Bajos	29.8	26.3	28.6	31	25.9	32.7	27.9
Polonia	2.5	2.9	3.4	3.8	3.9	4.1	4
Portugal	24.2	21.8	23.2	21.8	24.5	21.1	20.4
Suecia	29.5	32.5	36.6	50.2	50.2	43.5	49

En la tabla 3.8 se puede observar el número de naturalizaciones a nivel Unión Europea. Alemania, pese a ser el grande en términos demográficos y en la proporción total de migrantes, no se encuentra en la posición más alta respecto a las cifras de otorgamiento de la ciudadanía. Francia, por otro lado, cuya legislación sobre nacionalidad es mucho más flexible al permitir la doble nacionalidad de forma incondicional, el derecho del suelo automáticamente y un tiempo de residencia menor, rebasa a Alemania en sus números de naturalización, sin poseer la cantidad de migración que sí posee esta. España e Italia son otros dos ejemplos que iniciaron con cifras por debajo de las de Alemania y terminaron por superarlas e incluso, en el caso de España en 2013, a duplicarlas.

Las cifras de inmigrantes convertidos en ciudadanos son muestra de la insuficiencia en paralelo que existe en todo el proceso previamente descrito en lo referente a la integración. La tardía implementación del principio de *ius soli* como forma de acceder a la nacionalidad apenas en este siglo, la imposición de una sola nacionalidad y la predilección por grupos de alemanes étnicos en el otorgamiento de la ciudadanía, son elementos que evidencian la urgencia de implementar mejoras en aras de preparar a Alemania al reto de la diversidad y la afluencia que mutuamente se necesitan.

La naturalización, reconocida como una parte esencial del proceso de integración, es identificada por unos como la intención manifiesta por integrarse y por otros como la culminación de este mismo proceso.¹³⁶ Sin importar en qué sentido la ciudadanía defina la integración del migrante, resulta innegable su función como punto de control y medición de esta; tanto como aliciente para reunir y cumplir con los requisitos considerados por el Estado y ser parte oficialmente de la sociedad anfitriona, como prueba última para demostrar la incorporación e involucramiento activo en el lugar donde se reside.

3.5.2 Participación en elecciones, partidos políticos y sindicatos

La adquisición de obligaciones, una vez obtenida la ciudadanía implica una correspondiente concesión de derechos políticos que terminan por dar plena capacidad al recién reconocido integrante de la sociedad. El ámbito de lo político, no obstante, no se constriñe a ciertos grupos con identificación oficial emitida por el Estado, trastoca a todos aquellos habitantes regidos por el mismo gobierno. La participación de estos en una esfera tan fundamental de la sociedad como la política debe tener como fin el dar voz a los residentes establecidos, a los contribuyentes financieros del mismo sistema político que los margina.

La necesidad de acceso, al menos en un primer nivel, a elecciones locales es un tema pertinente en lo concerniente a los derechos mínimos que los migrantes deberían poder ejercer. Al no reconocer el derecho a la participación en elecciones se desincentiva el interés de los migrantes en los asuntos de importancia que atañen a la sociedad, profundizando así la diferenciación y división e incrementando la discriminación en la sociedad.

Si bien es cierto que la discusión sobre la necesidad de dotar de derechos políticos (principalmente el voto en elecciones locales a los extranjeros de países no miembros de la Unión Europea), no ha sido debidamente atendida por los principales grupos con poder político, no lo es menos que otros importantes actores sociales como asociaciones civiles, foros académicos, grupos religiosos y gremios han hecho presión para no dejar el tema.¹³⁷

¹³⁶ Evelyn Ersanilli y Ruud Koopmans, "Rewarding Integration? Citizenship Regulations and the Socio-Cultural Integration of Immigrants in the Netherlands, France and Germany", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 5 no. 36, 2010, pp. 775-776.

¹³⁷ Luicy Pedroza, "Access to electoral rights Germany", *European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory*, Italia, 2013, p. 1.

El derecho a votar encuentra su fundamento en la Constitución en el artículo 20 al señalar que el poder del Estado surge del pueblo y en el ya citado artículo 116 de la misma, el cual identifica quiénes componen el pueblo alemán: “alemán acorde al espíritu de la Constitución es aquella persona que posee la nacionalidad alemana”.¹³⁸ Estas definiciones básicas dejan fuera del ejercicio del voto a los extranjeros y muestran la imposibilidad de otorgar el derecho al voto a los extranjeros mientras no exista una reforma constitucional.¹³⁹

El caso de los estados federados de Hamburgo y Schleswig-Holstein representa una muestra de que cualquier esfuerzo que no contemple la obstrucción existente desde la Constitución, no logrará materializarse. En octubre de 1990, la Corte Federal Constitucional declaró inconstitucionales las reformas de ambos estados (*Länder*) que permitían el derecho al voto local a todos los foráneos con el simple requisito de una residencia de 8 y 5 años respectivamente, sin importar la procedencia o no de la Unión Europea. Bremen y Berlín fueron frenados por esta misma Corte en su intento por concretar algo similar.¹⁴⁰

En contraste, están los ciudadanos europeos, quienes gozan del derecho al voto desde 1994, en las elecciones del Parlamento Europeo, y 1995, en las locales, tras la ratificación del Tratado de Maastricht. Sin embargo, estos primeros y parciales avances no desencadenaron una enorme participación. Se estima que a inicios del siglo XXI la presencia de los ciudadanos europeos en las urnas osciló entre el 20 y 30% en elecciones locales; mientras que en las elecciones del Parlamento Europeo hacia estos mismos años fue de poco más del 6%.¹⁴¹ La baja asistencia en comicios no se convierte en una justificación para privar del derecho al resto de los residentes permanentes de Alemania. Al haber sido históricamente relegados de la discusión pública, los migrantes se han aislado en el mismo sentido de aquellos espacios donde jamás se les consideró, por lo que una respuesta populosa y espontánea no es de esperarse más que con el trascurso del tiempo.

La Corte Federal Constitucional establece como alternativas para lograr el derecho político de los migrantes la mencionada reforma constitucional o la facilitación del proceso

¹³⁸ Katja Simke, “La participación política de los inmigrantes en Alemania” en Cecilia Imaz Bayona, *¿Invisibles? Migrantes Internacionales en la escena política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. SITESA, 2007, p. 332.

¹³⁹ Luicy Pedroza, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ Katja Simke, *op. cit.*, p. 332-333.

de naturalización de los residentes.¹⁴² Esta última propuesta, hay que mencionar, no atiende el problema directamente. De nuevo, en comparación con los homólogos europeos como Suiza, Países Bajos, Suecia o Dinamarca, en cuyas jurisdicciones ya es vigente el derecho al voto local para los nacionales de terceros países, Alemania está rezagada.¹⁴³

Respecto a la participación de los residentes extranjeros en los partidos políticos se puede referir la atención paulatina que han adquirido de parte de estos actores con poder político. El inicio se identifica a inicios del presente siglo, coincidiendo con la reforma a la ley de nacionalidad en el año 2000 que permitió la adquisición del estatus de nacional a toda una nueva generación de descendientes de extranjeros a través del principio *ius soli*, lo que se traducía para los partidos como un importante grupo de potenciales futuros votantes. En años más recientes, ante la tendencia en las elecciones de otros países caracterizadas por resultados con un estrecho margen de diferencia entre opositores, la atención por las minorías que implican los migrantes se ha intensificado.

De acuerdo a lo establecido por la Constitución, los inmigrantes pueden ser parte de los partidos políticos, pero debido a la imposibilidad de votar, su afiliación se presenta escasa. En una encuesta realizada en los albores del año 2000, se publicó que sólo un 0.4% de todos los inmigrantes, turcos, españoles, griegos, italianos y de la extinta Yugoslavia contaban con una membresía de algún partido político y un 3.5% adicional consideraría afiliarse.¹⁴⁴

Ante esta puerta abierta que representan, los partidos han emprendido acciones con la incorporación de organizaciones de inmigrantes: el partido Unión Cristiana – Demócrata (CDU) tiene el “Foro Alemán - Turco” y la “Asociación Liberal Alemán – Turco”; el SPD (Partido Social Demócrata de Alemania, por sus siglas en alemán), la “Federación de Turcos Socialdemócratas” y el del Partido Verde (die Grünen), el foro de inmigrantes “*Inmigrün*”.¹⁴⁵

Estos esfuerzos han buscado inclinar las preferencias electorales de los votantes con antecedentes migratorios hacia cada uno de ellos. El SPD, el cual permitió en 2003 los permisos de residencia más flexibles de los estudiantes y trabajadores altamente calificados, cuenta con más simpatizantes votantes de ascendencia extranjera (inmigrantes agrupados

¹⁴² Lucy Pedroza, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴³ Katja Simke, *op. cit.*, p. 334.

¹⁴⁴ Norbert Cyrus, “Active Civic Participation of Immigrants in Germany”, Country Report POLITIS, IBKM. Carl von Ossietzky Universität, Oldemburgo, 2005 p. 32.

¹⁴⁵ *Ibid*, p. 32.

todos sin distinción de origen), el 40.1%. En contraste, la CDU cuenta con el 27.6% de las preferencias de esta comunidad. Las estadísticas aquí se revierten al comparar a aquellos votantes que no presentan un antecedente migratorio. El 40.9% de los nativos alemanes manifiestan intención de voto para el partido CDU, frente al 27.9% hacia el SPD.¹⁴⁶

Un espacio más por mencionar donde los migrantes pueden ser partícipes de la política son los sindicatos y asociaciones gremiales. En ellos, los extranjeros muestran un mayor interés y activismo en comparación con los otros dos ámbitos políticos recién mencionados. Varios expertos hablan incluso de una presencia mayor en estas agrupaciones que la que tienen los alemanes. Esto debido a, por una parte, una cuestión demográfica en la que más inmigrantes están en edad laboralmente productiva y, por la otra, a una distribución del trabajo en la que más asalariados extranjeros se desempeñan como obreros en comparación con los alemanes.¹⁴⁷ Es por ello que habrá que tener en cuenta a las organizaciones sindicales y gremiales en lo que se refiere a representantes cercanos a las preocupaciones de los trabajadores migrantes en particular. Grupos con poder político como los sindicatos representan un entorno vital, los cuales deben ser preservados, al permitirles a los migrantes ejercer parcialmente su derecho a expresarse libremente y a ser escuchados.

Las Consejerías de Extranjeros y las organizaciones socio – culturales son dos ejemplos de esfuerzos de inclusión a la sociedad anfitriona con la finalidad de reconocer la presencia migrante y, de alguna manera, empoderar a sus integrantes. Sin embargo, en ambos casos no se cuenta con ninguna clase de incidencia en el Estado.

Las Consejerías fueron creadas en la segunda mitad de los años 70 con la finalidad de ofrecer participación en la política a nivel local. Estas entidades carecen de poder político de peso que pueda realmente tomar decisiones en temas de interés para la comunidad migrante; su papel es meramente consultivo. La presencia y participación de los extranjeros en estos consejos, ante su carencia de influencia en las esferas de gobierno, es escasa.¹⁴⁸

En el caso de las organizaciones socio – culturales el distintivo ha sido el propio interés de los migrantes por organizarse con objetivos definidos y de mejorar su situación al

¹⁴⁶ The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, “Black, Red, Green - What are the Party Preferences of Immigrants? Summary”, The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, p. 1.

¹⁴⁷ Katja Simke, *op. cit.*, p. 335.

¹⁴⁸ *Ibidem.*

interior de la sociedad alemana. El origen de estas asociaciones se remonta desde los primeros arribos de migrantes, principalmente con el grupo de los trabajadores invitados en las décadas de los 50 y 60. Ya en la década de los 70 las organizaciones se diversificaron tanto en número como en orientación de sus proyectos. Aspectos jurídicos y políticos fueron asuntos que se incorporaron en los puntos a atender en la agenda de las muchas asociaciones a su servicio. Resulta conveniente destacar aquí que la esencia cultural de origen que identifica a las organizaciones no las hace segregativas, sino integrativas. La afiliación a estos grupos se considera como un aporte al capital social del migrante en su proceso de integración a través de asesorías, capacitaciones, cursos que orientan y desarrollan sus competencias al interior de la sociedad receptora.¹⁴⁹

Si bien el peldaño de la integración política implica un entramado más sofisticado al requerir las instituciones representativas del Estado para su ejecución, no implica que esta faceta del proceso concluya con la intervención del Estado. Tanto el migrante como la sociedad anfitriona van mutando conforme interactúan y conforme el contexto en el que coexisten cambia. La llegada masiva de solicitantes de asilo originarios de un país que no había tenido una presencia de peso hasta los últimos dos años agrega un ingrediente inédito a la relación de Alemania con sus migrantes y, con ella, a su política de integración.

La incorporación, no obstante, de los migrantes por la vía de la política: ciudadanía, voto, partidos políticos, entre otros, resulta necesaria. Una convivencia cotidiana y prolongada de un miembro no reconocido oficialmente por las instituciones que rigen a la sociedad equivale a una existencia parcial y marginal, al no poder acceder a todos los derechos que cualquier individuo en una sociedad democrática tiene garantizados.

¹⁴⁹ *Ibid*, p. 338.

CAPÍTULO 4.

CRISIS DE REFUGIADOS EN EUROPA DE 2015

*En esta era de desplazamiento masivo sin precedentes,
necesitamos una respuesta humanitaria sin precedentes
y un compromiso global renovado hacia la tolerancia
y la protección de las personas que huyen
de los conflictos y la persecución.*

António Guterres¹

4.1 Antecedentes de la crisis

La actual crisis de refugiados representa un cambio esencial en la conformación de los flujos de entrada a Alemania. Los recientes años fueron para el país no sólo una reafirmación de su realidad como país de inmigración, sino también una rápida transformación en los orígenes y motivaciones de esa inmigración. Se estima que de 2010 a 2013 aproximadamente dos tercios de la inmigración hacia Alemania provenía del interior de la Unión Europea (UE), sobre todo países del sur y los Estados incorporados en 2004 y 2007. Para 2014 se da un equilibrio entre la inmigración procedente de los Estados de la UE y del exterior y en 2015 se invierte la estadística, predominando los foráneos de países no europeos.²

El año 2015 es representativo también por ser el año con la mayor entrada de migrantes desde la desintegración de la Unión Soviética. Cerca de 1,1 millones de migrantes ingresaron a Alemania en 2015, de los cuales 890 mil solicitaron refugio; contrastando este dato con los años inmediatos se puede apreciar la magnitud del desplazamiento: 2014 registró 363 mil solicitantes y 2016, 280 mil.³ La especificidad en los refugiados para estas cifras y la crisis, a quienes debe su denominación, corresponde a que la referencia a los migrantes en

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 18 de junio de 2015, disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/>, consultado el jueves 8 de junio de 2017.

² Robert C. M. Beyer, *The Labor Market Performance of Immigrants in Germany. IMF Working Paper*, Fondo Monetario Internacional, 2016, pp. 7-8.

³ Deutsche Welle, “Suicida de Ansbach debía haber sido deportado a Bulgaria”, Deutsche Welle, 25 de julio de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/suicida-de-ansbach-deb%C3%ADa-haber-sido-deportado-a-bulgaria/a-19425710>, consultado el jueves 8 de junio de 2017.

genérico para aludir la presente situación implica incluir a los laborales quienes, en este momento, han ingresado al país sin dificultades respecto a su volumen, permisos de estancia, entre otros, no siendo el caso de los refugiados.

El ingreso de extranjeros hacia Alemania, por razones humanitarias mayoritariamente, es distinto a lo que el país venía enfrentando en su historial con la migración. Las enormes dimensiones de estos traspasos de las fronteras no son el único aspecto que los distinguen de otros; la composición de estos es también una variación que no guarda parangón con ninguna otra entrada masiva hacia Alemania. El origen de estos desplazados es tan diverso como las razones mismas que los empujaron a abandonar sus hogares. Esta pluralidad de conflictos y de países de origen que caracteriza a este flujo hace de la actual crisis de refugiados una de las más complejas que Alemania haya enfrentado.

La guerra civil de Siria, cuyos inicios datan de 2011, ha sido uno de los conflictos contemporáneos con mayores repercusiones migratorias a nivel mundial. Un movimiento, que comenzó con manifestaciones de inconformidad ante la pobreza, la corrupción y la represión del gobierno, terminó por agravarse y prolongarse hasta la actualidad. La oposición al gobierno se ha diversificado en diferentes actores, entre los que están desde rebeldes moderados y seculares, como el Ejército Libre Sirio, hasta grupos radicales y yihadistas, como el Estado Islámico (EI), apoyados, de acuerdo a los intereses en la zona, por países al exterior. Se estima que, hasta 2017, cerca de 4,8 millones de personas se habían visto obligadas a abandonar sus hogares. Líbano, Jordania y Turquía son los países que más refugiados sirios han albergado, mientras que Europa, con un 10% de esta población en el exilio, ha entrado en conflicto respecto al reparto de responsabilidades.⁴ En 2014, Siria se había convertido en el país de origen con mayor número de refugiados en el mundo, desplazando a Afganistán del primer lugar, posición que ocupó por más de 30 años. Las dimensiones de este trascendental cambio se aprecian al señalar que Siria no se encontraba ni si quiera entre los primeros 30 países de origen hasta antes de 2011.⁵

⁴ BBC Mundo, “7 preguntas para entender el origen de la guerra en Siria y lo que está pasando en el país”, BBC, 7 de abril de 2017, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37451282>, consultado el viernes 9 de junio de 2017.

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “World at War. Global Trends. Forced Displacement in 2014”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, p. 17, disponible en: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>, consultado el sábado 10 de junio de 2017.

Irak, otro territorio de conflicto desde su invasión en 2003, ha enfrentado el éxodo de su población. Luego de la retirada de la coalición internacional liderada por Estados Unidos y Reino Unido tras la derrota y muerte de su líder Sadam Husein, Irak quedó vulnerable e inestable como para conformar un gobierno autosuficiente, lo que fue aprovechado por el EI para apoderarse de varias ciudades, entre ellas Mosul o Al Raqa en 2014, donde autoproclamaron su califato y capital.⁶ De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de 250 mil iraquíes solicitaron refugio en 2015 en Europa, ubicándolo como uno de los tres principales puntos de partida.⁷

Afganistán es el tercer origen de importancia de donde proceden los refugiados en Europa. Como antecedente inmediato de su situación actual está la guerra iniciada luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos con el fin de derrocar a los talibanes que protegían al autor de dichos atentados, Osama bin Laden. La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, la coalición internacional que se mantuvo en el país anunciaría su retiro en 2014, lo cual se tradujo en una reducción de los efectivos en suelo afgano;⁸ lo anterior aunado al dominio del EI de territorios desde 2015 ha provocado que cientos de miles de afganos ingresaran a Europa en busca de refugio.

Situaciones semejantes de conflictos armados, violaciones a los derechos humanos y un contexto generalizado de violencia que han expulsado de sus países de origen a numerosas personas, se repiten en Ucrania, Libia, Sudán del Sur, República Centroafricana, Eritrea, República Democrática del Congo, Yemen y Somalia.⁹ Esta pluralidad de lugares denota la complejidad que entraña el reto de la integración de estos recién llegados a Europa.

Otro aspecto que subraya la condición de emergencia en la que se encuentran estas personas es el trayecto que recorren hacia Europa. De acuerdo con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), numerosas rutas de los migrantes hacia la UE han

⁶ BBC Mundo, “Los eventos clave que condujeron a la guerra en Irak”, BBC, 6 de julio de 2016, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36728778>, consultado el lunes 12 de junio de 2017.

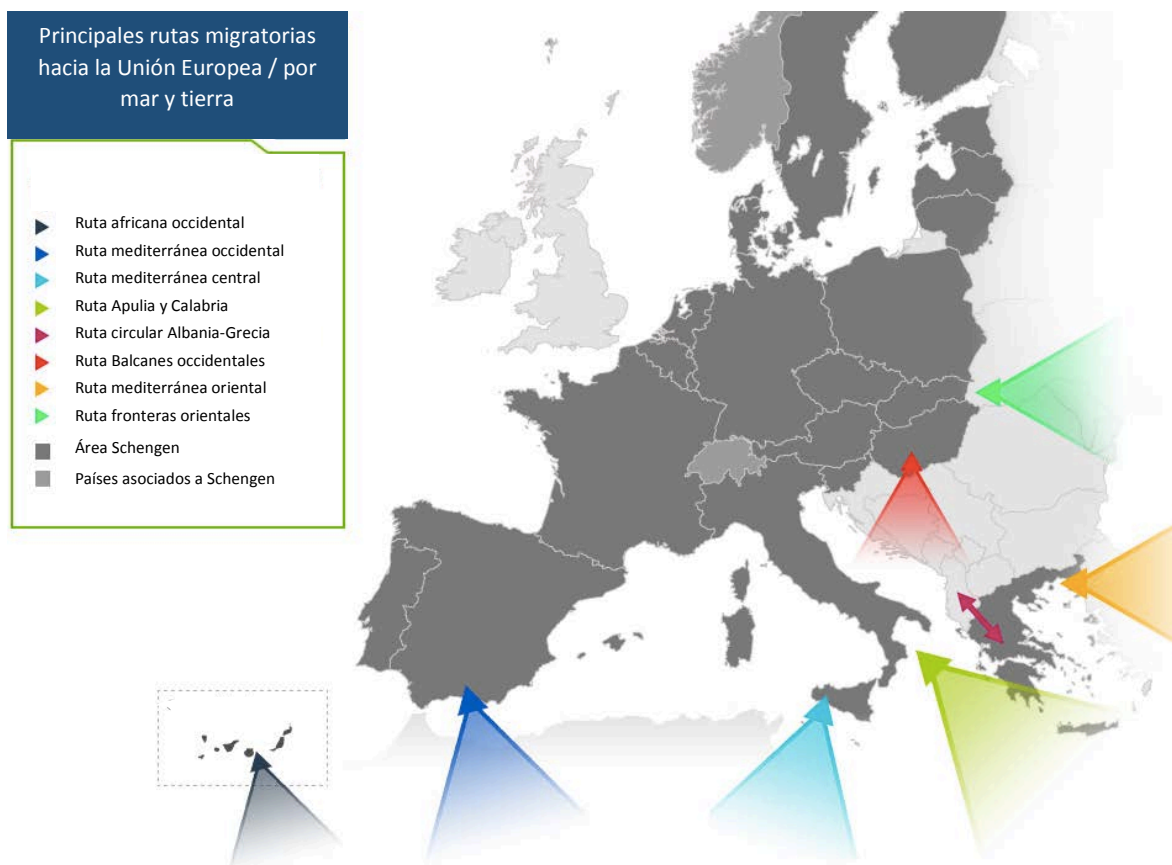
⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Perfil de las operaciones regionales 2016 - Europa”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/europa/>, consultado el lunes 12 de junio de 2017.

⁸ Nick Paton Walsh, “La guerra de Afganistán: ¿cuál era realmente el sentido?”, CNN, disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/02/25/la-guerra-de-afganistan-cual-era-realmente-el-sentido/>, consultado el miércoles 14 de junio de 2017.

⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “World at War. Global Trends. Forced Displacement in 2014”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, pp. 9-10, disponible en: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>, consultado el miércoles 14 de junio de 2017.

sido detectadas en función de los lugares de origen y destino, así como de la imposición de restricciones al libre tránsito hacia ciertos países de paso (ver mapa 4.1).

Mapa 4.1 Principales rutas migratorias hacia la Unión Europea¹⁰



Entre estas rutas a destacar se encuentran la africana occidental y las del Mediterráneo central y occidental, desde las cuales ha llegado la mayoría de los migrantes de África subsahariana. Estos trayectos tienen como destino España e Italia y se recorren con el uso de embarcaciones precarias y carentes de las mínimas condiciones de seguridad, lo que ha tenido como consecuencia la muerte de miles. En 2016 les costó la vida a cuatro mil personas el recorrido de estas rutas. Pese a ello, se estima que hubo un aumento en ellas de 40%,¹¹ de acuerdo con Frontex, esto debido al pacto entre la UE y Turquía en marzo de 2016, el cual estableció la devolución de todo individuo que ingresara a Grecia ilegalmente.

¹⁰ Mapa obtenido del sitio oficial de FRONTEX, “Migratory Routes Map”, disponible en: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>, consultado el viernes 16 de junio de 2017.

¹¹ La Jornada, “Ola de migrantes cambia de ruta pero no cesa: Frontex”, La Jornada en línea, 13 de junio de 2017, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/06/13/ola-de-migrantes-cambia-de-ruta-pero-no-cesa-frontex>, consultado el viernes 16 de junio de 2017.

La ruta de los Balcanes occidentales y la del Mediterráneo oriental, a las cuales se accedía vía Turquía, incluían a Grecia en su recorrido. Durante el año más álgido, 2015, estos fueron los caminos que siguieron los migrantes de Siria, Irak, Afganistán y Pakistán.¹² Debido a esta enorme concurrencia en el uso de dichas rutas, los países de la UE decidieron manejar la crisis retornando a los solicitantes de refugio, sin importar el origen. A cambio de recibirlos, Turquía negoció la ampliación de la ayuda financiera de la UE por tres mil millones de euros para atender a los refugiados, la eliminación de visados para los turcos y avanzar en el proceso de adhesión del país al proyecto comunitario.¹³

Aun cuando se estableció que por cada persona devuelta se ingresaría otra legalmente, no deja de ser cuestionable una medida que pretende frenar la protección humanitaria. Con el acuerdo, la ruta de los Balcanes occidentales y la del Mediterráneo oriental dejaron de ser las vías de acceso principales y se desplazó el ingreso por rutas más peligrosas como la africana occidental y las del Mediterráneo central y occidental. Turquía, por otro lado, se convirtió en el país de mayor acogida del mundo, posición que sostuvo Pakistán por más de una década,¹⁴ lo que tampoco augura mayor seguridad para los refugiados, dada la situación de violaciones de derechos humanos, represión y autoritarismo cada vez más agravadas.

El actual comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, ha sido crítico con la posición que han tenido los países europeos ante la crisis al ni si quiera poder manejar las cifras mínimas que han llegado a Europa en comparación con los países vecinos de Siria como Turquía, Líbano y Jordania, los cuales acogen a 2,7 millones, 1 millón y 655,675 refugiados sirios respectivamente.¹⁵ El reclamo del comisionado a la UE resulta oportuno si se toma en consideración que de los 65 millones de refugiados y desplazados en el mundo, cerca del 90% se encuentra en países subdesarrollados. A lo anterior ha de añadirse el compromiso adoptado por el conjunto de las naciones de este continente, durante el verano

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Is this humanitarian migration crisis different?”, en *Migration Policy Debates*, no. 7, septiembre 2015, p. 2.

¹³ Lucía Abellán y Claudi Pérez, “La UE acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo”, El País, 8 de marzo de 2016, disponible en: https://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/07/actualidad/1457352301_920991.html, consultado el lunes 19 de junio de 2017.

¹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “World at War. Global Trends. Forced Displacement in 2014”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, p. 12, disponible en: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>, consultado el martes 20 de junio de 2017.

¹⁵ Amnistía Internacional, “La crisis de refugiados de Siria en cifras”, Amnistía Internacional, 23 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-crisis-de-refugiados-de-siria-en-cifras/>, consultado el martes 20 de junio de 2017.

de 2015, para reubicar en los siguientes dos años a 160 mil refugiados desde los países con mayor número de arribos en la presente crisis: Grecia e Italia. Transcurridos ya prácticamente los dos años establecidos de plazo, el número de reubicados apenas alcanza los 20 mil.¹⁶ Mención aparte merece Alemania la cual, como uno de los principales impulsores del acuerdo, ha cumplido apenas con el 10% de su cuota.¹⁷

Si bien es cierto que la dificultad de la actual crisis de refugiados en Europa en términos de diversidad de orígenes, contextos y problemáticas particulares es algo inédito que reta al continente y a Alemania -sobre todo como líder y mayor destino de estos refugiados-, no lo es menos que en lo que a números de los ingresos se refiere, ya se han sorteado situaciones parecidas con menos recursos y menor organización de parte de la UE.

4.2 Impactos del nuevo flujo de migrantes en Alemania

La complejidad y dimensión de este ingreso migratorio hacia Alemania es tal que, para abordar las repercusiones al interior del país, se ha optado por analizar la situación desde tres niveles específicos de respuesta, de acuerdo a los principales actores que han desempeñado un rol en la actual crisis: el Estado, la sociedad civil y la comunidad empresarial.

Desde el Estado, está el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), creado en 2011 y al cual pertenece Alemania y comprende el Reglamento de Dublín, un conjunto de normas que determina al Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional y es motivo actualmente de controversia entre los Estados miembros y asociados (Islandia, Liechtenstein y Suiza). Dicho acuerdo señala que el Estado por el que se da el ingreso es quien se hará cargo de atender a los peticionarios. La medida se traduce en conferir la mayor parte de la obligación a los Estados con fronteras exteriores, destacando Grecia e Italia. Alemania, en un acto que fue bien recibido y considerado como solidario, decidió suspender la reglamentación de Dublín en agosto de 2015,¹⁸ ante la creciente entrada de desplazados. Sin embargo, la ejemplar iniciativa de Alemania se ha visto opacada con la Declaración UE-Turquía del 20 de marzo de 2016, bajo la cual a Turquía se le delega la

¹⁶ La Jornada, “Ola de migrantes cambia de ruta pero no cesa: Frontex”, La Jornada en línea, 13 de junio de 2017, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/06/13/ola-de-migrantes-cambia-de-ruta-pero-no-cesa-frontex>, consultado el jueves 22 de junio de 2017.

¹⁷ Alejandro Gutiérrez, “Europa no es continente para refugiados”, Proceso, 7 de junio de 2017, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/489984/europa-continente-refugiados>, consultado el jueves 22 de junio de 2017.

¹⁸ El Reglamento Dublín fue, posteriormente, restablecido en marzo de 2017.

responsabilidad de los solicitantes retornados y de impedir el tránsito hacia Europa, lo que quita la presión tanto a Grecia e Italia como al resto de los países europeos.

A la par de las instituciones y acuerdos europeos, Alemania ha gestionado la actual crisis con sus propias autoridades. La Oficina Federal para Inmigración y Refugiados (BAMF, por sus siglas en alemán) ha sido el sitio de registro ante el cual los aspirantes al estatus de refugiado presentan sus aplicaciones. Mientras que EASY (Sistema de asignación inicial para solicitantes de asilo, por sus siglas en alemán), un sistema de la BAMF, se encarga de la distribución de los refugiados en los *Länder* o estados federados, de acuerdo al tamaño poblacional con el fin de asignar a cada uno una cuota equilibrada.¹⁹

Desde ambos mecanismos se ha buscado la simplificación del proceso de atención a las solicitudes y la reducción de las mismas de acuerdo a las nacionalidades de los aspirantes. Los países de origen son tomados en consideración no solamente con la finalidad de reducir el tiempo de resolución –el caso de los sirios, minorías religiosas en Irak y nacionales de Eritrea, quienes quedan exentos de la etapa de entrevistas-, sino también para identificar a los migrantes económicos. A este grupo de migración se han incorporado los procedentes de la región de los Balcanes: Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Serbia. Estos son algunos países que pertenecen al listado de lugares de origen seguro considerados por Alemania; otros más como Albania, Kosovo y Montenegro se discute con la UE su incorporación a dicho listado. Pese a no ser pocos los solicitantes de estos países, la tasa de aceptación de los originarios de Serbia o Macedonia es de uno de cada mil.²⁰

La medida de contar con una definición de sitios de procedencia seguros fue empleada ante la urgencia que demandaba la creciente entrada de migrantes por razones de guerra. Esto es de resaltar debido a que la migración de motivación laboral, pese a la presente emergencia humanitaria, no ha dejado de tener prioridad. Estimaciones del Instituto de Asuntos Internacionales y Europeos señalan una escasez de cerca de 2,4 millones de trabajadores para 2020 para la que Alemania ha buscado suministro en estos mismos países de la región. En la Cumbre anual de los Balcanes, Alemania ha asistido a las más recientes ediciones a propósito

¹⁹ Erica Lee, “European Migration Crisis: Germany’s Response”, Institute of International and European Affairs, Dublín, 2015, p. 10.

²⁰ Nemanja Rujević, “Medidas para detener la oleada migratoria”, Deutsche Welle, 1 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.dw.com/es/medidas-para-detener-la-oleada-migratoria/a-18622302>, consultado el martes 27 de junio de 2017.

del éxodo masivo de migrantes de Medio Oriente y África y ha puesto a la mesa la posibilidad de abrir vías legales de trabajadores de estos países hacia la República Federal.²¹

Alemania ha hecho frente a la llegada de cientos de miles de migrantes con un liderazgo, que corresponde a su papel protagónico dentro de la UE. En el año más álgido de la emergencia humanitaria, la respuesta del gobierno fue una actuación de brazos abiertos fundamentada en razones éticas dada la historia de Alemania en la Segunda Guerra Mundial (SGM). Uno de los más reconocidos cancilleres alemanes, Willy Brandt, fue sobreviviente del conflicto al huir del régimen nazi hacia Noruega y Suecia. Por su parte, la actual dirigente de Alemania, Angela Merkel, es consciente de la generosidad de la República Federal de Alemania (RFA) con la República Democrática Alemana (RDA) –de donde es originaria-, luego de la caída del muro de Berlín.²² El sentido de responsabilidad y el reconocimiento ante los crímenes de guerra cometidos por Alemania, han definido en buena medida su actuar en situaciones vinculadas con conflictos armados y desplazados.

Sin embargo, en la actuación del Estado alemán se puede identificar que el factor de la responsabilidad histórica ha desempeñado un papel más utilitario y coyuntural que como una directriz permanente del gobierno ante las emergencias humanitarias. Lo anterior se registra a lo largo de la evolución de la crisis de refugiados en la cual, Merkel destacó por su liderazgo europeo durante 2015 luego de la presión mediática con imágenes de los desplazados retenidos, hacinados, ahogados en las fronteras europeas en su intento de alcanzar la solidaridad de los países europeos.

Durante el trascurso de 2016 y 2017 se siguió presionando al gobierno, pero esta vez desde la sociedad; sobre todo con los casos de ataques terroristas que incrementaron los reclamos a la canciller y su política de brazos abiertos. Entre estos ataques se puede contar el atropello en un mercado navideño con un camión que dejó doce muertos, perpetrado por un solicitante rechazado; se trató del primer atentado que dejó víctimas mortales.²³ El liderazgo de Merkel ante el tema del refugio se ha ido matizado con una preocupación doméstica por la seguridad, lo que explica el acuerdo Turquía-UE de cara a las elecciones

²¹ Erica Lee, *op. cit.*, p. 8.

²² *Ibid*, p. 1.

²³ Luis Doncel, “Un hombre mata a 12 personas con un camión en Berlín y reaviva el miedo al terrorismo en Europa”, *El País*, 20 de diciembre de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/19/actualidad/1482176155_449814.html, consultado el miércoles 28 de junio de 2017.

federales, por celebrarse en septiembre de 2017. Alemania ha presentado así una plataforma política en la que el tema de los refugiados ha transitado de la denuncia y rechazo de actos xenófobos, en un primer momento, hacia una mayor rigurosidad respecto a los criterios de aprobación del estatus de refugiado y de menor tolerancia a quienes se les niegue la solicitud.

Los casos de terrorismo no sólo han generado un efecto directo en el gobierno y su discurso respecto al refugiado. A partir de la entrada histórica de migrantes en 2015, la sociedad alemana ha mostrado también diferentes reacciones ante dicha situación. Este segundo actor fundamental en la interacción del recién llegado con el país de destino representa este otro nivel de análisis de las reacciones en Alemania ante la crisis humanitaria.

Por un lado, se encuentran los sectores que han aplaudido las primeras medidas de recepción de aquellos que se han visto obligados a abandonar sus países. Familias de acogida, tutores, pisos compartidos son sólo algunas de las modalidades que buena parte de la sociedad alemana ha adoptado como una forma activa de secundar las acciones gubernamentales de acogida del refugiado.²⁴ Por el otro, está una parte de la población, mayoritariamente de los estados de la extinta RDA, que ha mostrado un completo rechazo al ingreso de refugiados, emprendiendo actos que van desde manifestaciones en las calles hasta ataques directos a los centros de acogida y voluntarios. De acuerdo con cifras del Ministerio del Interior, en 2016, únicamente las ofensivas denunciadas -tanto físicas como verbales-, alcanzaron las 3,500; esto equivale a casi diez agresiones al día.²⁵

En este punto destaca el contraste que vestigios del muro físico de 1961 y de la división de pensamiento durante la Guerra Fría han dejado en una sociedad alemana con tendencias a polarizarse en casos como este. Los habitantes de la parte oeste del país se muestran abiertos y en disposición de solidarizarse con la situación de los refugiados recién llegados. Los residentes de los cinco estados orientales incorporados, llevando a costas su propio proceso de integración aún en curso con una densidad poblacional y ritmo económico menor a la RFA, son escépticos y se niegan a que los refugiados sean los nuevos vecinos en sus localidades. Algunos de ellos viven de las ayudas sociales del mismo Estado que también

²⁴ Belén Domínguez Cebrián, “El camino a la integración. De los menores refugiados que llegan solos a Alemania”, El País – Lena Leading Newspaper. European Alliance, disponible en: <https://elpais.com/especiales/2016/refugiados/alemania/>, consultado el viernes 30 de junio de 2017.

²⁵ Luis Doncel, “Un ataque xenófobo cada dos horas y media en Alemania”, El País, 24 de marzo de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489485694_124548.html, consultado el viernes 30 de junio de 2017.

asiste financieramente a los refugiados y ven con recelo que los estados federados más ricos no ofrezcan su suelo para los desplazados.²⁶

Estas respuestas de rechazo desde la sociedad se han agravado incluso desde antes del arribo de grandes grupos de migrantes en 2015, lo cual confirma que el racismo y la xenofobia no son eventos que resurgieran espontáneamente ante dicha situación. Antecedentes de estas conductas se encuentran con la caída del Muro y los contrastes entre los alemanes orientales y occidentales. Los movimientos surgidos desde la ciudadanía *AfD-Alternative für Deutschland* (Alternativa para Alemania, por sus siglas en alemán), partido político de extrema derecha fundado en 2013 y el movimiento Pegida (Patriotas europeos contra la islamización de Occidente, por sus siglas en alemán), iniciado en 2014, han sido prueba de que remanentes de ideologías de intolerancia aún perviven en estos tiempos.

En 2013 nació el partido AfD, el cual dio la imagen de ofrecer una posibilidad de un retorno de Alemania a la extrema derecha; esto representó su mayor atractivo en la afiliación de simpatizantes.²⁷ La idea de un partido euroescéptico y antiinmigración, en un contexto de rescate financiero a una sobreendeudada Grecia y de mayores ingresos de población en necesidad de refugio, encajó oportunamente en la inconformidad y malestar de la sociedad alemana. Pese a no ser AfD de los partidos populistas de derecha más fuertes en Europa, su crecimiento es motivo de atención. Sus representantes en 10 de los 16 parlamentos regionales alemanes, así como las intenciones de voto del 11% para las próximas elecciones del *Bundestag*²⁸ (parlamento federal) son evidencia de una aprobación social creciente que inquieta sobre el futuro próximo con los refugiados.

En 2014 surge el grupo también antiinmigrante Pegida. A la situación de descontento con la crisis griega y el incremento de la llegada de los refugiados, se le añadieron asuntos de antaño que permanecían en el debate público: los ataques terroristas en Europa, el uso del velo y las burkas, la presencia de musulmanes en Alemania y yihadistas que se enlistan en las luchas del EI en Siria o Irak, la discusión sobre la posibilidad de la Turquía musulmana

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Walter Laquer, “¿La alternativa para Alemania?”, *La Vanguardia*, 5 de mayo de 2017, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/opinion/20170505/422290609278/la-alternativa-para-alemania.html>, consultado el lunes 3 de julio de 2017.

²⁸ Ana Carbajal, “Alexander Gauland. Vicepresidente de Alternativa para Alemania. ‘No nos gustan los rescates ni la política de acogida a los refugiados’”, *El País*, 19 de abril de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/04/19/actualidad/1492625822_622823.html, consultado el lunes 3 de julio de 2017.

como un Estado miembro de la UE, entre otros.²⁹ Todas estas temáticas vinculadas de una u otra forma con el Islam, constituyeron la justificación de decenas de miles de alemanes para manifestarse específicamente contra este credo y su presencia en el país. Sólo unos cuantos meses bastaron para incrementar en número, de 10 mil hasta 25 mil³⁰ los manifestantes que semanalmente se congregaban en Dresde, su ciudad de origen al este de Alemania. La ocasión que brindó este movimiento de expresar el rechazo hacia una creencia religiosa como fuente de muchos problemas en el país -pese a que actualmente no se ha vuelto a tener registro de que el movimiento persista-, lleva a hacer énfasis en esta clase de expresiones sociales como una vía para el recrudecimiento de ideologías que promueven la intolerancia.

Esta tendencia en Alemania de movimientos euroescépticos y antiinmigración, así como de descontento por las consecuencias de crisis financieras severas, sin embargo, no tiene comparación con los casos de otros países como Hungría y Polonia. Ello no implica que ante el incremento de estas manifestaciones no se deba actuar de forma temprana, pero sí marca una notable diferencia entre unas sociedades europeas y otras. La situación alemana se distingue por una menor afectación en su economía que en otras desde la crisis de 2008;³¹ lo que explicaría no solamente una parte de la respuesta positiva de la sociedad alemana occidental ante los cientos de miles de refugiados acogidos, sino también la buena disposición del tercer actor en Alemania ante esta situación: el empresariado.

Las numerosas compañías alemanas, luego de la decisión de la canciller de brazos abiertos para los que huían, respaldaron en un principio a la líder europea. Las razones que motivaban tal entusiasmo de este sector provienen de preocupaciones respecto a la cada vez menor población en proceso de envejecimiento, así como a la consecuente escasez de mano de obra, principalmente calificada.

Este tercer nivel de análisis de reacción en Alemania puede dividirse en dos momentos: aceptación e incertidumbre. En el momento más crítico de la inmigración hacia

²⁹ Daniel Heinrich, “El misterioso Islam: ¿Por qué Pegida tiene tantos seguidores?”, Deutsche Welle, 15 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.dw.com/es/el-misterioso-islam-por-qué-pegida-tiene-tantos-seguidores/a-18133269>, consultado el miércoles 5 de julio de 2017.

³⁰ Luis Doncel, “Los atentados de París dan alas a los islamófobos alemanes”, El País, 12 de enero de 2015, disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/01/12/actualidad/1421095144_780125.html, consultado el miércoles 5 de julio de 2017.

³¹ Erich Weede, “Mass immigration: cost or benefit?”, Hungarian Review, vol. VI no. 6, 19 de noviembre de 2015, disponible en: http://www.hungarianreview.com/article/20151119_mass_immigration_cost_or_benefit_, consultado el jueves 6 de julio de 2017.

Europa en 2015, la urgencia por ocupar los más de medio millón de puestos de trabajo en diversos sectores como salud, ingeniería, tecnologías de la información, carpintería, comida rápida, minería del carbón, así como oficios en plomería, calefacción y sistema sanitarios, por mencionar algunos, llevó a una aceptación de estos arribos e incluso a una iniciativa por parte del sector industrial alemán. La cifra de desempleo de 4.6% y 597 mil vacantes de empleo sin cubrir –situación que se espera llegue a los 2,4 millones de trabajadores necesarios en 2020-, incidió en esta aprobación de los empleadores en grandes y pequeñas empresas.³²

Durante pronunciamientos conjuntos de las mayores compañías alemanas, - incluyendo Deutsche Post (a la que pertenece la empresa DHL), Daimler (entre cuyas marcas están Mercedes-Benz y Smart), Siemens, entre otras miles- sus directivos se mostraron dispuestos a emplear a los recién llegados.³³ La canciller, por su parte, se comprometió con recursos para brindar cursos de idioma, así como a acelerar los procesos de respuesta a los solicitantes de refugio sobre su estancia en el país.

Sin embargo, esta buena voluntad de las partes no bastó para que la aceptación y el entusiasmo perdurara. Luego del compromiso de contratar la mayor cantidad de refugiados y de reducir la espera a los candidatos, sólo 54 refugiados eran contratados a finales de 2016, 50 de ellos por una empresa, Deutsche Post.³⁴ La mayor dificultad consistía en el proceso de revisión de las solicitudes, pese a la intención de reducirlo a tres meses, este puede llegar hasta un año; lo que desincentiva a reclutar migrantes cuyo estatus aún no se esclarece y que, luego de una capacitación o entrenamiento, pueden ser retornados tras una respuesta negativa a su solicitud. No fue sino hasta recientemente que 300 empresas ofrecieron 2,500 trabajos en este esfuerzo conjunto gobierno-sector empresarial. Las empresas más pequeñas han empezado también a participar y cerca de 60 de ellas han incorporado a casi 200 refugiados.³⁵

³² Liz Alderman, “Germany Works to Get Migrants Jobs”, The New York Times, 17 de septiembre de 2015, disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/09/18/business/international/migrants-refugees-jobs-germany.html>, consultado el viernes 7 de julio de 2017.

³³ Business Insider, “There's a very practical reason why Germany is taking in so many refugees”, Business Insider, 10 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.businessinsider.com/r-in-ageing-germany-refugees-seen-as-tomorrows-skilled-workers-2015-9>, consultado el viernes 7 de julio de 2017.

³⁴ Yvonne Muther, “Despite Early Optimism, German Companies Hire Few Refugees”, National Public Radio, 28 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.npr.org/sections/parallels/2016/08/28/489510068/despite-early-optimism-german-companies-hire-few-refugees>, consultado el domingo 9 de julio de 2017.

³⁵ Alexander Baic, Heinrich Rentmeister y Rainer Strack Boston, “How 300 Companies Integrated 2,500 Refugees into Germany’s Labor Market”, Boston Consulting Group, 30 de mayo 2017, disponible en: <https://www.bcg.com/publications/2017/social-impact-employment-companies-integrated-refugees-germany-labor-market.aspx>, consultado el domingo 9 de julio de 2017.

El caso de las pequeñas empresas no es el único que demuestra la viabilidad de dar ese primer paso en dirección hacia la integración. En Suecia, país que concentra también una buena parte de las solicitudes por razones humanitarias, los refugiados cuentan con guías asignados para ayudarlos en procesos que les son desconocidos o con los que tienen problemas de comunicación debido al idioma. Reino Unido es otra alternativa en la que el gobierno capacita a ex-refugiados para asesorar a los ahora necesitados de protección.³⁶

Alemania puede adoptar medidas similares y evitar que los esfuerzos ya realizados desde la sociedad, particularmente activa y solidaria, así como los de las empresas no sean en vano al dejar al refugiado solo en un contexto ajeno. Se reconocen las dificultades que ello implica y que estas medidas no podrán ver sus efectos en el corto plazo. No obstante, en lo que se refiere al momento coyuntural que vive Alemania –envejecimiento poblacional, flujos de inmigración histórica, elecciones, lucha contra la intolerancia racial-, las acciones no pueden ser tampoco fórmulas instantáneas. Todo reto a superar involucra también una oportunidad y la integración de inmigrantes en Alemania no es la excepción.

4.3 Aciertos y carencias en la política de integración

Con la finalidad de hacer un balance de la política de integración del migrante en Alemania a la luz de la actual crisis de refugiados, en un contexto de escasez de fuerza laboral y otras particularidades demográficas, se enumeran una serie de aspectos a destacar como aciertos y carencias por parte del gobierno. En cada rasgo descrito se pretende reconocer las acciones que atienden efectivamente a la presente situación, así como las insuficiencias o puntos a revisar contemplando el futuro cercano en el que las proyecciones de falta de trabajadores y de mayor presencia migratoria serán los próximos asuntos a resolver.

Aciertos:

- *Inclusión de los niveles de la integración (sociocultural, económico, jurídico, político).*
En cada uno de los ámbitos descritos, Alemania contaba con al menos una medida emprendida. Mención aparte su grado de pertinencia o eficacia, la política alemana puede considerarse como una multifactorial que contempla a la integración en su totalidad y diversidad de niveles que requiere.

³⁶ Yvonne Muther, *op. cit.*

La experiencia previa con los trabajadores del programa *Gastarbeiter* demostró que un plan gubernamental que sólo cubra una parte de las necesidades -en este caso económicas-, de los individuos instalados de forma semi-permanente o permanente en un país extranjero, no basta para evitar la formación de sociedades paralelas, disímiles y hasta antagonistas; mucho menos para lograr una efectiva integración. Es por ello que ante el pronóstico de una estancia prolongada de los refugiados, resulta conveniente una política incluyente del espectro completo que implica la integración.

- *Programas específicos enfocados en la problemática.* La Conferencia Alemana sobre el Islam y la Cumbre de la Integración, de la que se desprende el Plan Nacional de Integración, son ejemplos de proyectos diseñados a partir de las características de los migrantes. Sin contar como un plan de trabajo, pero sí como un esfuerzo coordinado, están también las reuniones de la canciller con los empresarios en la búsqueda de una solución a la integración del refugiado para la actual crisis. La incorporación del principio *ius soli* a la legislación para otorgar a los hijos de inmigrantes la nacionalidad alemana se suma de igual forma estas acciones gubernamentales dirigidas a los migrantes.

La creación de programas *ex professo* para la atención de las preocupaciones de los grupos migratorios indica la presencia de un aspecto esencial en la integración: la adaptación mutua. La apertura de foros y espacios, así como la modificación paulatina de la legislación en aras de un acomodo desde el Estado, tal como el correspondiente que tiene que hacer el migrante, son indicios de que se cuenta con la capacidad de modificar lo necesario para que los migrantes puedan ser integrados a la sociedad.

- *Énfasis en el aprendizaje de la lengua alemana.* El Plan Nacional de Integración, creado por el gobierno junto con otros actores no gubernamentales, tiene como principal punto de enfoque el aprendizaje y dominio del alemán por parte del extranjero residente como una condición ineludible para su vida en el país. Recursos son destinados para cursos de idioma y orientación respecto al funcionamiento de la sociedad alemana. La obtención de un empleo, así como la movilidad laboral dependen en buena medida de este factor.

Actualmente, una de las preocupaciones fundamentales del gobierno con los refugiados aceptados recae en el conocimiento del idioma. El alcance de un acuerdo entre el gobierno y los empresarios para que los recién llegados accedan a un empleo requiere, entre otros factores, de que cuenten con un nivel mínimo de alemán. La inversión que

significa el idioma en este sentido da continuidad al proceso de integración y representa los recursos en asistencia social que no se desembolsarán en el mediano y largo plazo al darle al migrante solvencia económica mediante la facilitación de un trabajo.

- *Reagrupación familiar.* La vía de entrada que significa la reunificación familiar permitió que la generación del trabajador invitado fuera considerada más allá del aspecto económico. La escalada en el proceso de integración, adicional a la necesidad de ingresos, dio paso a toda una etapa migratoria que se caracterizó por el arribo de los familiares. Pese a no ser un flujo planeado como tal, el reencuentro de las familias abrió el camino hacia una integración más en los hechos que en el diseño de una política de Estado.

El número de visas aprobadas por motivos de reagrupación familiar aumentó en los últimos tres años, pasando de 24 mil en 2014 a 100 mil en 2016. Sin embargo, la actual crisis podría convertirse en una excusa para revertir la tendencia frente al número de menores de edad no acompañados y los pocos que se reencuentran con un familiar, así como el arribo de aquellos que seguirían a sus parientes con refugio concedido. Del gobierno depende que la facilitación de la integración por esta vía no sea restringida.

- *Política de autosuficiencia.* Una temprana iniciación al sistema escolar, un aprendizaje del idioma y del funcionamiento de la sociedad alemana, así como una incorporación al mercado laboral son aspectos de una intención de política que lleve a la autosuficiencia del migrante y no de una que sea asistencialista por medio de programas sociales que no terminan por consolidar su estancia de forma independiente. Las intenciones de incorporar al migrante al mercado laboral han llevado al gobierno a acordar con los empresarios la contratación de los refugiados, con la finalidad de que su integración se dé tempranamente y que los meses o años que puedan transcurrir para una respuesta a sus aplicaciones no signifiquen tiempo perdido en el que estuvieron aislados de la sociedad.

Carencias:

- *Falta de distinción en el manejo de la crisis entre estados occidentales y orientales.* Existe una enorme presión hacia las regiones desde la federación por acoger a los refugiados, sin reparar en las condiciones de los *Länder* de la parte oriental, los cuales están rebasados en cuanto a la cantidad de refugiados asignados y a su mayor proporción respecto a la población local, con escaso o nulo contacto con individuos extranjeros. Para

ello, además de recursos, serán necesarias campañas de concientización hacia la población del Este ante el consecuente aumento de los ataques a albergues de refugiados.

La llegada de los refugiados, sin embargo, ha abierto una oportunidad de mutuo beneficio al permitir la continuidad del funcionamiento de escuelas y edificios que, sin la suficiente cantidad de demanda, habrían cerrado y, con ellos, las fuentes de empleo que aún se generan. Es aquí donde el gobierno habrá de poner el énfasis sobre las ventajas que también traen consigo la recepción de refugiados.

- *Esfuerzos de integración mal encauzados en sus orígenes.* Las primeras preocupaciones por una integración del migrante fueron erróneamente implementadas hacia los *Aussiedler*. Tal fue la prioridad de dicho grupo, conformado por descendientes de alemanes residentes de países de Europa Central y del Este, que la concesión de la nacionalidad alemana sin la necesidad del dominio del idioma o la demostración de conocimiento sobre la cultura alemana, fue casi automática.

Tardías, indiferentes y complicadas resultan, en contraste, las acciones gubernamentales en materia de integración hacia los migrantes de fuera de la UE. Grupos llegados vía el programa del trabajador invitado, por reunificación familiar o protección humanitaria contaban con mayor noción del funcionamiento de la sociedad alemana y con generaciones nacidas en suelo alemán y, sin embargo, pasaron décadas sin que ameritará el reconocimiento de su presencia, mucho menos la nacionalidad.

- *Deficiencias en la integración vía la educación.* La estratificación, la poca flexibilidad en la elección de opciones educativas, la falta de implementación de medidas adicionales que permitan una incorporación adecuada al hijo del migrante, entre otras deficiencias, hacen del sistema educativo alemán un ámbito que requiere modificaciones ante un alumnado más heterogéneo y con necesidades de idioma, cultura y adaptación.

La creciente llegada de niños no acompañados en la actual crisis y una mayor fertilidad en las familias migrantes habrían de ser razones suficientes para hacer del sistema educativo uno más incluyente que reconozca y admita la diversidad de orígenes, uno que les permita ser integrados desde la educación y no excluidos a causa de ella.

- *Incorporación limitada al mercado laboral.* La comunidad migrante ha visto condicionada la obtención de un empleo de acuerdo a su género y país de origen. En el caso de los nacionales, distinciones en los índices de empleo entre hombres y mujeres

eran de entre 7 y 6 puntos porcentuales en los últimos años, mientras que para los residentes extranjeros estos indicadores son de más del doble superando los 16 puntos, lo que revela una mayor dificultad de la mujer migrante para obtener un trabajo. Del mismo modo se observaron estas brechas entre los migrantes con orígenes en la UE y aquellos con orígenes fuera de la UE, siendo estos los que menor índice de empleo presentan.

Dificultades en la acreditación de la formación académica realizada en el exterior es también un obstáculo que desincentiva las posibilidades de ocupar las numerosas vacantes en un mercado laboral que requiere un alto grado de especialización. El caso de los refugiados sirios es la ocasión para una mejora a este sistema de acreditación, dada su formación y conocimientos en inglés, y de promoción en las contrataciones de migrantes.

- *Participación política restrictiva.* En lo referente a lo político, el migrante ha enfrentado no menos dificultades que en el resto de los ámbitos que conlleva la integración. El complejo proceso de adquisición de la ciudadanía, el impedimento de participación en elecciones locales, partidos políticos y otras formas de actividad política -una realidad en otros países europeos-, han mantenido al migrante al margen de estos derechos.

Sin poder incorporarse por completo en otros espacios de la sociedad, los migrantes se han visto forzados a concentrar sus esfuerzos en el acceso a un empleo, a la educación, a sencillamente ser tolerados y respetados en el entorno en el que radican. Sólo cuando necesidades primarias como estas sean satisfechas se podrá contemplar como realizable la posibilidad de una naturalización o la participación en elecciones locales.

La política de integración del migrante de Alemania ha sido moldeada a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, en un contexto de relativa estabilidad respecto a los ingresos de migrantes. El presente reto, que requiere de una solución rápida y a la vez meditada, pone a prueba las acciones realizadas y las decisiones tomadas para los años venideros en los que se verán sus efectos para la integración de los refugiados acogidos.

El énfasis en hacer del migrante un individuo capaz de valerse por sí mismo, a través de un fortalecimiento de sus habilidades en el alemán, llevan a identificar intenciones reales del gobierno por integrarlo. El idioma es el recurso que abre múltiples canales de comunicación con la sociedad receptora, al no constreñirlos sólo al laboral. Es a propósito del aprendizaje del alemán que se plantean en programas como el Plan Nacional de Integración el papel estratégico de la mujer para la adaptación de las familias migrantes al

país de acogida, la promoción de la diversidad cultural o la orientación respecto a la administración alemana, lo cual permite mayores libertades y derechos. Sin esta herramienta fundamental, el interés gubernamental por una autosuficiencia del migrante y un variado espectro de medidas encaminadas hacia la integración, difícilmente se logrará una armonización en la cada vez más diversa composición de la sociedad alemana.

Estas son las mayores fortalezas que habría que preservar de la política de integración. Su reciente creación, en comparación con el historial alemán de décadas como país de inmigración, permite afirmar que esta política recién enfrenta su primer desafío con la crisis de refugiados y en un contexto actual de debate migratorio a nivel internacional, por lo que es susceptible a futuras modificaciones.

Baste subrayar el proyecto en puerta del Pacto Mundial para la Migración que busca reivindicar el papel fundamental que tiene el migrante en el desarrollo de las sociedades de acogida, tránsito y origen; así como garantizar de forma explícita e inequívoca sus derechos humanos que durante décadas fueron simplemente negados. La vigencia de dicho esfuerzo es tal que aún están por verse sus efectos en uno de los países principales de destino del mundo y cuya política de integración migratoria no debe dejar de observarse.

CONCLUSIONES

A modo de ofrecer una sucinta interpretación de lo que la presente investigación reveló y de contrastar la hipótesis presentada como su guía analítica, se presenta una serie de ideas centrales con el fin de explicarlas como tareas pendientes o áreas de oportunidad para el gobierno alemán de las que se puede obtener una cohesión social en un contexto pacífico y de mutua retroalimentación, la esencia de la integración del migrante.

La afirmación hecha al comienzo de la presente tarea analítica en la que se estableció la necesidad de hacer ajustes y modificaciones a la política de integración migratoria en Alemania ante el incremento de las solicitudes de refugio en Europa durante el año 2015, llevó a presentar, a modo de conclusiones, estas propuestas de mejoras como las reflexiones finales que resultaron de esta investigación y que terminan por reafirmar este supuesto planteado.

- *Desarrollo de una política común europea de asilo e inmigración.* Desde 1999, durante el Consejo Europeo de Tampere, los jefes de Estado de la UE han coincidido que los asuntos migratorios no pueden ser abordados sólo desde la política doméstica en un conjunto de países que comparten fronteras exteriores. Este reconocimiento permitió la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como una agencia de la UE y, con ella, de un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis.

No obstante, estos primeros esfuerzos no han sido suficientes para la creación de una política común europea en la que todos los Estados adquieran un mismo compromiso. La complejidad de la crisis de refugiados ha llevado a que cada Estado responda de acuerdo a sus más inmediatos intereses: Alemania y Suecia con las mayores cifras de solicitantes, Grecia e Italia como puntos de acceso rebasados, Hungría y Polonia como los menos dispuestos a aceptar cuotas desde Bruselas para acoger refugiados. Todo esto aunado a que las acciones previamente acordadas, como el mecanismo de gestión de crisis, no han sido efectivas o implementadas, enfatizan la necesidad de establecer un conjunto de principios que dirijan el actuar europeo en situaciones de emergencia humanitaria sin caer en discusiones sin ningún consenso y mayores fracturas al interior de la UE.

- *Implementación de un mecanismo permanente y obligatorio de acogida a los refugiados.* Esta medida permitiría a la UE responder de un modo más eficaz a situaciones de

emergencia respecto al reparto de la responsabilidad entre Estados. Este mecanismo de acogida significaría hacer una revisión al sistema Dublín, o Reglamento 604/2013, por el cual se determina que el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional es aquel por el que se ingresa a la UE. Considerar su modificación o incluso su vigencia llevaría a aligerar el enorme peso que llevan los países con fronteras exteriores y a mostrar un equitativo grado de compromiso que evite la desunión en momentos críticos migratorios y actuaciones unilaterales, como las observadas en la actual coyuntura.

- *Revisión de los lineamientos para la naturalización y su enfoque antiinmigrante.* Una política de integración completa ha de procurar acciones que abarquen desde los primeros momentos en el país de destino hasta la naturalización. Si en los mismos lineamientos que desglosan los pasos para adquirir la ciudadanía se parte de la idea de que: “La República Federal de Alemania no es un país de inmigración; ella no pretende aumentar el número de nacionales alemanes a través de la naturalización”,¹ entonces se reconoce abiertamente ante quienes buscan ser miembros plenos de la sociedad, que esta no se interesa en su integración. Se trata de aseveraciones que, si bien fueron concebidas en otros contextos, no dejan de ser un impedimento para la integración de los migrantes.
- *Debate respecto al requisito de renuncia a la nacionalidad.* Las generaciones alemanas con origen foráneo no son vistas en la práctica como cualquier otro nacional, sobre todo aquellas con ascendencia de países no miembros de la UE. Sólo este grupo de alemanes con origen migrante se ve obligado a elegir entre la nacionalidad alemana y la de sus padres; lo que les impide poseer la doble nacionalidad, a diferencia de aquellos con familia de la UE, Estados Unidos, Australia y Japón. Esta sensación de discriminación se agrava si a ello se le añade que los pocos casos en los que se permite la doble nacionalidad son motivo de discusión en el actual partido gobernante, la Unión Cristiana Demócrata (CDU), por la aparente relación de estos ciudadanos con nacionalidad alemana y de otros países, principalmente de Turquía, con ataques terroristas.² Estos razonamientos

¹ Legislación federal alemana, “Einbürgerungsrichtlinien”, Jurion, disponible en: <https://www.jurion.de/gesetze/ebrichtl/2/>, consultado el miércoles 26 de julio de 2017.

² Helena Kaschel, “Doble nacionalidad: dónde sí y dónde no”, Deutsche Welle, 29 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.dw.com/es/doble-nacionalidad-dónde-s%C3%AD-y-dónde-no/a-38174520>, consultado el lunes 31 de julio de 2017.

simplistas generan un ambiente hostil hacia el migrante en el que, lejos de sentirse cómodo con su identidad, se ve obligado a deshacerse de una parte su origen.

- *Ajuste de la política de integración a las actuales necesidades.* Los recientes flujos migratorios en Alemania son inéditos, más allá de sus dimensiones y del particular momento en el que se dan. Cada desplazamiento transfronterizo se reviste con sus propias características: países de origen, formación académica, situación familiar, entre otros.³ En el diseño del instrumento de la integración es necesario dar margen de maniobra para futuras modificaciones según las mismas inmigraciones lo vayan marcando. Para el caso de los refugiados, por ejemplo, muchos de los cuales son niños en edad escolar, podría pensarse en diversos programas adicionales en las escuelas (idioma, orientación del sistema escolar, ayuda psicológica). El garantizar acceso a todos los niveles educativos sin distinción de origen, funcionaría como otra medida bajo esta lógica.
- *Prontitud en la actuación gubernamental respecto al refugiado.* Una respuesta rápida es clave para el éxito de la política de integración. La mera facilitación de los medios que permitan una adaptación a la sociedad no basta para garantizar una sociedad cohesionada una vez que los refugiados radiquen definitivamente en Alemania. Pueden transcurrir hasta años antes de que su situación sea definida, es por ello que un temprano acceso a las escuelas, en el caso de los niños, que les dé las herramientas para desenvolverse en la dinámica del país es fundamental. Del mismo modo, una pronta oportunidad de trabajo para los adultos significaría un entrenamiento previo que los capacite para las exigencias del mercado laboral. En este sentido, las necesidades domésticas se pueden atender con las de los refugiados. La incentivación de los mercados internos en la parte Este del país a través de la ayuda social otorgada a los refugiados y de sus propios salarios invertidos en los negocios de los ciudadanos orientales, permitiría un beneficio tanto para los refugiados como para estos estados federados, donde la economía es más lenta y el Pacto de solidaridad que asiste a la ex RDA está por expirar en 2019.
- *Empleo de las cualificaciones y habilidades de los refugiados.* Este reto va ligado a la pronta facilitación de un empleo para el refugiado. El acceso al mercado laboral y a las herramientas necesarias (clases de idioma, programas de capacitación) para la ocupación

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Is this humanitarian migration crisis different?”, en *Migration Policy Debates*, no. 7, septiembre 2015, p. 14.

de las vacantes en los diversos sectores demandantes de mano de obra, le significará a Alemania una inversión con beneficios en el mediano plazo. Se estima que cerca del 40% de los sirios en busca de refugio cuenta con estudios universitarios.⁴ Para el aprovechamiento de este capital intelectual se requiere brindar las condiciones que permitan al refugiado ofrecer todo su potencial. Además de la posesión del idioma y de entrenamientos laborales, el gobierno deberá adoptar medidas en contra de la discriminación que garanticen un ambiente idóneo en el que los trabajadores puedan incorporarse en todos los niveles a la sociedad.

- *Fomento al entusiasmo y buena disposición del ciudadano para la integración.* A diferencia de otros países europeos, exceptuando a Suecia,⁵ los ciudadanos alemanes han mostrado un rostro más amable y dispuesto a auxiliar a los refugiados. Familias de acogida, tutores, prácticas en pequeñas empresas y pisos compartidos son algunos de los medios en los que se ha logrado un acercamiento entre nacionales y refugiados.⁶ Esta alternativa ciudadana, junto con la propuesta de incluir a los antiguos refugiados como guías en el proceso para los recién llegados, como es el caso de Reino Unido, facilitaría una integración desde la sociedad.
- *Prevención ante una posible polarización de la sociedad.* Existen también ciertos sectores entre los alemanes que han manifestado un abierto rechazo a los grupos de migrantes mediante actos de hostilidad. El arribo y reubicación de refugiados en los 16 estados federados ha sido particularmente complicado en los de la parte oriental, donde se han registrado mayores ataques a centros de acogida y albergues. Esta situación lleva a un aislamiento de estas minorías, dificultando la ya de por sí compleja tarea de la integración. Es por ello que castigos más severos contra estos delitos, así como acciones que promuevan la participación de comunidades de migrantes en eventos locales y gubernamentales son posibilidades que ayudarán a evitar una sociedad fragmentada.
- *Igualdad de género en la integración del refugiado.* El caso de las mujeres en la integración representa un espacio de posibilidades aún por explorar en diversos ámbitos

⁴ Erica Lee, *op. cit.*, p. 1.

⁵ Miguel González, “La población de seis países de la UE rechaza ayudar a los refugiados”, *El País*, 2 de marzo de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/03/02/actualidad/1456942201_786212.html, consultado el jueves 3 de agosto de 2017.

⁶ Belén Domínguez Cebrián, *op. cit.*, consultado el viernes 4 de agosto de 2017.

para los que se requerirá un mínimo de condiciones de igualdad de participación. Aspectos como acceso a oportunidades en la obtención de empleo con el fin de impedir brechas al interior de la sociedad, hasta el aprovechamiento del rol indiscutible de la mujer en el núcleo de las familias como nexos entre las instituciones gubernamentales en aspectos administrativos, educativos, sanitarios con sus parejas e hijos, son elementos que permitirían una integración más inclusiva y exitosa.

Esta serie de tareas por implementar representan un esfuerzo analítico susceptible de cambios ante la dinámica de la crisis por superar. El conjunto de factores que permean el contexto alemán –déficit poblacional, proceso de reunificación aun sin terminar, incremento de manifestaciones xenófobas, cuestionamiento al proyecto comunitario- siempre habrá de considerarse en la evolución del tema migratorio y su integración. No obstante, ello no significa que ejercicios como estos sean en vano. La dificultad que entraña la implementación de estas ideas dependerá de la voluntad de las partes involucradas y de que el permanente estudio de esta política de integración del migrante a la par de la evolución de la crisis de refugiados en Alemania no termine con el fin de una investigación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- Abali, Oya S., “German public opinion on immigration and integration”, Migration Policy Institute, Washington DC, 2009.
- Agencia Federal de Empleo, “Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer”, Agencia Federal de Empleo, Núremberg, 2016.
- Alba, Richard D. *et al*, “Ethnic inequalities in the German school system” en Shuck, Peter H. y Münz, Rainer, *Paths to inclusión the integration of migrants in the USA and Germany*, Berghahn Books, EEUU, 1998.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Reforzando el Proceso de Tampere: Recomendaciones del ACNUR para la Cumbre de Laeken”, Ginebra, diciembre 2001.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, “Plan de acción para prevenir el extremismo violento. Informe del secretario general”, septuagésimo periodo de sesiones, 24 de diciembre de 2015.
- Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007.
- Bermejo, Rut, *Idioma e inmigración: un análisis de la evolución de los requisitos idiomáticos en las políticas de inmigración*. Documento de trabajo 17/2008, Real Instituto el Cano, España, abril 2008.
- Beyer, Robert C. M., *The Labor Market Performance of Immigrants in Germany*. IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional, 2016.
- Biao, Xiang, “Relaciones internacionales y migraciones transnacionales: el caso de China”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 68, diciembre 2004 – enero 2005.
- Böhmer, Maria, “The National Integration Plan – A Contribution of Germany Towards Shaping a European Integration Policy”, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2007.
- Börsch-Supan, Axel, “A Model under Siege: A Case Study of the German Retirement Insurance System” en *The Economic Journal*, vol. 110, no. 461, febrero, 2000, Royal Economic Society, Londres, 2000, p.
- Brücher, Wolfgang y Kilp, Andreas, “Tipos de inmigrantes en Alemania y sus problemas en un país recién unificado”, en Panadero, Miguel y García, Carmen, *Migraciones*

- extranjeritas en la Unión Europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca España, 1997.
- Brücher, Wolfgang, cit. por, Götze, L., “Multikulturelle Gesellschaft: Realität und Visionen. Maximen und Reflexionen” en *Magazin Forschung Harenberg Lexikon der Gegenwart*, no. 2, Universidad del Sarre, Dortmund, 1995.
 - Centro de Información de las Naciones Unidas, “La migración conlleva beneficios y desafíos para América Latina”, *Boletín ONU*, comunicado no. 09/89, 5 de octubre 2009.
 - Cyrus, Norbert, “Active Civic Participation of Immigrants in Germany”, *Country Report POLITIS*, IBKM. Carl von Ossietzky Universität, Oldemburgo, 2005.
 - Cheran, R., “Xeno-Racism and International Migration”, en *Revue canadienne sur les réfugiés*. *Refuge*, vol. 19, no. 6, Centre for Refugee Studies. York University, 2001.
 - De Coster, Isabelle, *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa*, EURYDICE. Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, Bruselas, 2009.
 - De Lucas Martín, Javier, “El derecho ante el reto de la integración: los instrumentos jurídicos de respuesta a la presencia estable de los migrantes” en *Abogacía general del Estado. Dirección del servicio jurídico del Estado, XXIX Jornadas de estudio. Derecho, inmigración e integración*, Ministerio de Justicia – Gobierno de España, España, 2008.
 - Devynck, Annick, “Citizenship and naturalisation in France and Germany”, ECPR Conference Copenhagen Department of Political Science Umeå University, Sweden, 14-19 April 2000.
 - Dietrich, C. F. y Riemer-Hommel, P., “Challenges for the German Health Care System”, *Zeitschrift für Gastroenterologie*, vol. 50, junio de 2012; Stuttgart, 2012.
 - Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, “Evaluation of the implementation of the Dublin III regulation – Final report”, Comisión Europea, Bruselas, marzo de 2016.
 - Ersanilli, Evelyn y Koopmans, Ruud, “Rewarding Integration? Citizenship Regulations and the Socio-Cultural Integration of Immigrants in the Netherlands, France and Germany”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 5 no. 36, 2010.
 - Fekete, Liz, “The Emergence of Xeno-Racism”, *Race & Class*. SAGE, vol. 43, no. 2.
 - García Macho, Ricardo y Sommermann, Karl-Peter, *Ley fundamental de la República Federal Alemana*, Deutscher Bundestag, 2010.

- García, Olga, “Los retornados tardíos. El deseo de vivir como alemanes entre alemanes”, *Norba. Revista de Historia*. Universidad de Extremadura, Vol. 16, España, 1996-2003.
- González-Ferrer, Amparo, “The process of family reunification among original guest-workers in Germany”, *Zeitschrift für Familienforschung*, cuaderno no. 1, Bamberg, 2007.
- Heinemanna, Torsten *et al*, “Verifying the Family? A Comparison of DNA Analysis for Family Reunification in Three European Countries (Austria, Finland and Germany)”, *European Journal of Migration and Law*, no. 15, 2013.
- Heitkamp Espinosa, Bianca, ¿Qué impacto tiene para el sistema educativo alemán el rápido crecimiento de la población turca? Tesis profesional, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla, Cholula Puebla, 2007.
- Kristen, Cornelia y Granato, Nadia, “The educational attainment of the second generation in Germany”, *Ethnicities*, vol. 7, no. 3, Los Angeles, 2007.
- Lee, Erica, “European Migration Crisis: Germany’s Response”, Institute of International and European Affairs, Dublín, 2015.
- Liebscher, Eva Dorothea, “Integración de inmigrantes en Alemania. Análisis de la integración de niños con contexto migratorio en el sistema escolar” en Martínez Guzmán, Vicent y Sandoval Forero, Eduardo Andrés, *Migraciones, conflictos y cultura de la paz*, Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz. Programa Oficial de Postgrado en Estudios Internacionales de Paz, Conflictos y Desarrollo de la UJI. UAEM, México, 2009.
- López Sala, Ana Ma., *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Anthropos, España, 2005.
- Llorent Bedmar, Vicente y Terrón Caro, Ma. Teresa, “Políticas socioeducativas de integración de los inmigrantes en Alemania, España y Francia”, *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, Sociedad Iberoamericana de Pedagogía Social, no. 21, enero-junio, Sevilla, España, 2013.
- Massey, Douglas S. et. al., “Theories of International Migration, Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, en *Population and Development Review*, vol. 19, no. 3, Population Council, sep. 1993.
- Miró Llinares, Fernando, “Políticas de integración de inmigrantes en Alemania y política criminal”, en Ana Ma. Salazar de la Guerra, *et. al.*, *Estudios sobre la integración de los*

- inmigrantes*, ed. Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, España, 2010.
- Müller, Andreas, “Misuse of the right to family reunification, Marriages of convenience and false declarations of parenthood”, Red Europea de Migración. Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania, Núremberg, 2012.
 - Münz, Rainer y Ulrich, Ralf, “Changing patterns of immigration to Germany, 1945-1995. Ethnic origins, demographic structure, future prospects”, en Bade, Klaus J. y Weiner, Myron, *Migration past, migration future. Germany and the United States*, Berghahn Books, New York, 1997.
 - Münz, Rainer; Seifert, Wolfgang y Ulrich, Ralf E., *Zuwanderung nach Deutschland: Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Ed. Campus, Frankfurt, 1999.
 - Oficina Europea de Apoyo al Asilo, “Funciones de la EASO”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Italia, 2014.
 - Orduña, Eva Leticia, “La Migración en el Derecho Internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 61, no. 255, México.
 - Organización Internacional para las Migraciones, “Derecho Migratorio Internacional” en *Fundamentos de Gestión de la Migración para las Personas Encargadas de Formular Políticas y Profesionales*, vol. uno, Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones de la OIM, Desarrollo y Aprendizaje del Personal y Servicios de Gestión Migratoria, Ginebra.
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Is migration good for the economy?”, en *Migration Policy Debates*, mayo 2014.
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Is this humanitarian migration crisis different?”, en *Migration Policy Debates*, no. 7, septiembre 2015.
 - Ortega Ramírez, Adriana Sletza, “La ingobernabilidad de las migraciones: aproximaciones desde la teoría del caos” en Paulino E. Arellanes Jiménez, *Teorías de relaciones internacionales y aplicación práctica*, tomo II, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2009.
 - Pajares, Miguel, *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración*, Icaria Antrazyt, Barcelona, 2005.

- Parcet, Mónica, “Sistema sanitario alemán”, traduc. Grupo Bayer. Leverkusen en Panace, vol. XXI, no. 34, segundo semestre 2011.
- Pedroza, Luicy, “Access to electoral rights Germany”, European University Institute, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory, Italia, 2013.
- Pérez González, Carmen, “El Derecho Internacional Público y el Derecho de la Unión Europea ante el fenómeno de la migración”, en *Abogacía general del Estado. Dirección del servicio jurídico del Estado, XXIX Jornadas de estudio. Derecho, inmigración e integración*, Ministerio de Justicia – Gobierno de España, España, 2008.
- Perruchoud, Richard, *Derecho Internacional sobre migración. Glosario sobre migración*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2006.
- Richmond, Anthony, *Global Apartheid. Refugees, Racism and the New World Order*, Oxford University Press, Ontario, 1994.
- Salinas Mendoza, Alejandra, *Refugiados kurdos en Alemania: Problema de integración y adaptación a la cultura y sociedad de la República Federal Alemana* Tesis profesional, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla, Cholula Puebla, 2005.
- Sánchez Castañeda, Alfredo, “Principales modelos de seguridad social” en *La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012.
- Schmitt, Thomas, “Migración en Alemania”, en José Juan de Olloqui, *Estudios en torno a la migración*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2015.
- Simke, Katja, “La participación política de los inmigrantes en Alemania” en Imaz Bayona, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes Internacionales en la escena política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. SITESA, 2007.
- Stavenhagen, Rodolfo, traduc. Negrete Salinas, Sergio, “Racismo y Xenofobia” en *Estudios Sociológicos*, vol. XII, no. 34, enero-abril, El Colegio de México, 1994, México.

- The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration, “Black, Red, Green - What are the Party Preferences of Immigrants? Summary”, The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “International migrant stock at mid-year by sex and by major area, region, country or area, 1990-2015”, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision*, United Nations Population Division, 2015.
- United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division, “Integrating migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development”, United Nations, no. 5, diciembre de 2015, p. 1.
- Vidal Manzanares, César, *Momentos cumbre de la Historia que cambiaron su curso*, EDAF, Madrid, 2009.
- Wallerstein, Immanuel, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, Siglo XXI Editores, México, 2004.
- Weber, Hannes, “Could immigration prevent population decline? The demographic prospects of Germany revisited” en *Comparative Population Studies*, vol. 40, no. 2, Federal Institute for Population Research, Wiesbaden, 2015.

Fuentes electrónicas

- Abellán, Lucía y Pérez, Claudi, “La UE acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo”, *El País*, 8 de marzo de 2016, disponible en: https://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/07/actualidad/1457352301_920991.html.
- Adam, Nina, “Migrants Offer Hope for Aging German Workforce. Berlin must manage integration, welfare for newcomers, who could revive labor market”, *World: Europe. The Wall Street Journal*, disponible en: <http://www.wsj.com/articles/migrants-offer-hope-for-aging-german-workforce-1441928931>.
- Adida, Claire L.; Laitin, David D. y Valfort, Marie-Anne, “Don't Fear Muslim Immigrants. They Aren't the Real Problem”, *Foreign Affairs*, 26 de abril de 2016, disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-04-26/dont-fear-muslim-immigrants>.

- Alderman, Liz, “Germany Works to Get Migrants Jobs”, The New York Times, 17 de septiembre de 2015, disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/09/18/business/international/migrants-refugees-jobs-germany.html>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 18 de junio de 2015, disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Perfil de las operaciones regionales 2016 - Europa”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/europa/>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “World at War. Global Trends. Forced Displacement in 2014”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.
- Amnistía Internacional, “La crisis de refugiados de Siria en cifras”, Amnistía Internacional, 23 de diciembre de 2016, disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/la-crisis-de-refugiados-de-siria-en-cifras/>.
- Arcos, Santiago, “Pacto Mundial sobre Refugiados”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, disponible en línea: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados/>.
- Bade, Klaus J. y Oltmer, J., “Migration, Ausländerbeschäftigung und Asylpolitik in der DDR”, Bundeszentrale für Politische Bildung, 15 de marzo de 2005, disponible en: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56368/migrationspolitik-in-der-ddr?p=all>.
- Bade, Klaus J., “Inmigración e integración en Alemania. Inmigrantes laborales, refugiados y repatriados conforman los tres grandes movimientos migratorios en Alemania”, DEUTSCHLAND.de, 9 de octubre de 2008, disponible en: <https://www.deutschland.de/es/topic/vida/sociedad-integracion/inmigracion-e-integracion-en-alemania>.

- Baic, Alexander; Rentmeister, Heinrich y Strack Boston, Rainer, “How 300 Companies Integrated 2,500 Refugees into Germany’s Labor Market”, Boston Consulting Group, 30 de mayo 2017, disponible en: <https://www.bcg.com/publications/2017/social-impact-employment-companies-integrated-refugees-germany-labor-market.aspx>.
- Banco Mundial, “Gasto en salud, total (% del PIB)”, DataBank: Microdatos. Banco Mundial, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.TOTL.ZS>.
- BBC Mundo, “‘Bienvenidos a Alemania’: el éxodo de migrantes por Europa”, BBC, 5 de septiembre de 2015, disponible en http://www.bbc.com/mundo/video_fotos/2015/09/150905_galeria_migrantes_hungria_austria_alemania_a.
- BBC Mundo, “7 preguntas para entender el origen de la guerra en Siria y lo que está pasando en el país”, BBC, 7 de abril de 2017, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37451282>.
- BBC Mundo, “Los eventos clave que condujeron a la guerra en Irak”, BBC, 6 de julio de 2016, disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36728778>.
- Behrmann, Elisabeth y Kresge, Naomi, “Germany's Big Automakers See Opportunities From Integrating Migrants”, Bloomberg, 15 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-14/daimler-s-zetsche-channels-silicon-valley-integrating-migrants>.
- Blaich, Rüdiger, “Pension provision in Germany: The first and second pillars in focus”, AEGON. Global pensions, septiembre de 2010, p. 2, disponible en: <http://www.aegon.de/Documents/aegon-de/AGP-section/EN/Documents/Pension-provision-in-Germany-the-first-and-second-pillars-in-focus.pdf>.
- Bölinger, Mathias, “Alemania endurece su ley de asilo”, Deutsche Welle, 15 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-endurece-su-ley-de-asilo/a-18785719>.
- Business Insider, “There's a very practical reason why Germany is taking in so many refugees”, Business Insider, 10 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.businessinsider.com/r-in-ageing-germany-refugees-seen-as-tomorrows-skilled-workers-2015-9>, consultado el viernes 7 de julio de 2017.

- Butterwegge, Carolin, “Von der ‘Gastarbeiter’-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz”, Bundeszentrale für politische Bildung, marzo de 2005, disponible en: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd?p=all>.
- C. J., “How Germany responds to ‘blood and soil’ politics”, The Economist, 13 de agosto de 2017, disponible en: <https://www.economist.com/blogs/kaffeeklatsch/2017/08/charlottesville-context>.
- Carbajal, Ana, “Alexander Gauland. Vicepresidente de Alternativa para Alemania. ‘No nos gustan los rescates ni la política de acogida a los refugiados’”, El País, 19 de abril de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/04/19/actualidad/1492625822_622823.html.
- Chervyakov, Dmitry, “Population Ageing and Its Effects on the German Economy”, DIW Roundup. Politik im Fokus, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 22 de septiembre de 2015, disponible en: https://www.diw.de/de/diw_01.c.514092.de/presse/diw_roundup/population_ageing_and_its_effects_on_the_german_economy.html.
- Conrad, Naomi, “Germany's Integration Summit meets with criticism”, Deutsche Welle, 28 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.dw.com/en/germanys-integration-summit-meets-with-criticism/a-16841129>.
- Deutsche Welle, “Germany has lowest birth rate in the world, study shows”, Top Stories: News. Deutsche Welle, 29 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.dw.com/en/germany-has-lowest-birth-rate-in-the-world-study-shows/a-18485179>.
- Deutsche Welle, “Alemania contra xenofobia: ‘No podemos esperar a que haya un primer muerto’”, Actualidad/Política. Alemania. Deutsche Welle, 22 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-contra-xenofobia-no-podemos-esperar-a-que-haya-un-primer-muerto/a-19065242>.
- Deutsche Welle, “Alemania: cadena perpetua para islamista por intento de atentado en Bonn en 2012”, Deutsche Welle, 3 de abril de 2017, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-cadena-perpetua-para-islamista-por-intento-de-atentado-en-bonn-en-2012/a-38268049>.

- Deutsche Welle, “Alemania: más de cien mil visas por reagrupación familiar”, Deutsche Welle, 17 de enero de 2017, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-más-de-cien-mil-visas-por-reagrupación-familiar/a-37192445>.
- Deutsche Welle, “Ante una población que envejece, Alemania tendrá que buscar nuevos modelos laborales”, Actualidad: Alemania hoy. Deutsche Welle, 4 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/ante-una-poblaci%C3%B3n-que-envejece-alemania-tendr%C3%A1-que-buscar-nuevos-modelos-laborales/a-6191780>.
- Deutsche Welle, “Fifth German integration summit gets under way”, Deutsche Welle, 31 de enero de 2012, disponible en: <http://www.dw.com/en/fifth-german-integration-summit-gets-under-way/a-15704246>.
- Deutsche Welle, “Nueva Ley de Inmigración en Alemania”, Deutsche Welle, 29 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.dw.com/es/nueva-ley-de-inmigraci%C3%B3n-en-alemania/a-1443343>.
- Deutsche Welle, “Suicida de Ansbach debía haber sido deportado a Bulgaria”, Deutsche Welle, 25 de julio de 2016, disponible en: <http://www.dw.com/es/suicida-de-ansbach-deb%C3%ADa-haber-sido-deportado-a-bulgaria/a-19425710>.
- Deutschland.de, “Camino hacia una mayor comprensión. El islam en Alemania”, DEUTSCHLAND.de, 18 de septiembre de 2008, disponible en: <http://mc.deutschland.de/es/artikel-es/articulo/article/vielfalt-islam-in-deutschland.html>.
- Diario El Mundo, “Los Quince aprueban el calendario que fijará el desarrollo del espacio judicial europeo”, El Mundo, 16 de octubre de 1999, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/1999/octubre/16/internacional/tampere.html>.
- Domínguez Cebrián, Belén, “El camino a la integración. De los menores refugiados que llegan solos a Alemania”, El País – Lena Leading Newspaper. European Alliance, disponible en: <https://elpais.com/especiales/2016/refugiados/alemania/>.
- Doncel, Luis, “El auge xenófobo inquieta a Alemania”, El País, 15 de diciembre de 2014, disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/12/15/actualidad/1418674724_799338.html.
- Doncel, Luis, “Los atentados de París dan alas a los islamófobos alemanes”, El País, 12 de enero de 2015, disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/01/12/actualidad/1421095144_780125.html.

- Doncel, Luis, “Manifestaciones en Dresde: El auge xenófobo inquieta a Alemania. Unas 15.000 personas marchan contra los musulmanes en Dresde”, Internacional. El País, 14 diciembre de 2014, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/15/actualidad/1418674724_799338.html.
- Doncel, Luis, “Un ataque xenófobo cada dos horas y media en Alemania”, El País, 24 de marzo de 2017, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/03/14/actualidad/1489485694_124548.html.
- Doncel, Luis, “Un hombre mata a 12 personas con un camión en Berlín y reaviva el miedo al terrorismo en Europa”, El País, 20 de diciembre de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/19/actualidad/1482176155_449814.html.
- Elger, Katrin; Kneip, Ansbert y Theile, Merlind, “Immigration: Survey Shows Alarming Lack of Integration in Germany”, International. Der Spiegel, 26 de enero de 2009, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/germany/immigration-survey-shows-alarming-lack-of-integration-in-germany-a-603588.html>.
- Embajada alemana. Ciudad de México, “La nacionalidad alemana”, Embajada alemana. Ciudad de México, disponible en: http://m.mexiko.diplo.de/Vertretung/mexiko/es/04_20Konsulat/Asistencia__consular/Nacionalidad/1__nacionalidad__alemana.html.
- Federal Ministry of the Interior, “German Islam Conference”, Federal Ministry of the Interior, 2017, disponible en: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Society-Constitution/German-Islam-Conference/german-islam-conference_node.html.
- González, Miguel, “La población de seis países de la UE rechaza ayudar a los refugiados”, El País, 2 de marzo de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/03/02/actualidad/1456942201_786212.html.
- Grieshaber, Kirsten y Rising, David, “Education Key for Germany's Migrants. The European country is taking steps to improve schooling for its new arrivals”, US News, 2 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2016-05-02/germany-targets-education-to-integrate-migrants>.
- Grolach, Alex, “To Integrate the New Refugees, Germany Must Avoid Its Mistakes With Turkish Immigrants”, Worldpost. The Huffington post, 17 de septiembre de 2015,

disponible en: http://www.huffingtonpost.com/alex-gorlach/refugees-germany-turkey-immigrants_b_8148264.html.

- Gutiérrez, Alejandro, “Europa no es continente para refugiados”, *Proceso*, 7 de junio de 2017, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/489984/europa-continente-refugiados>.
- Hawley, Charles, “Integration in Europe: How Germany Has Failed Its Immigrants”, *International. Der Spiegel*, 21 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/integration-in-europe-how-germany-has-failed-its-immigrants-a-333899.html>.
- Heinrich, Daniel, “El misterioso Islam: ¿Por qué Pegida tiene tantos seguidores?”, *Deutsche Welle*, 15 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.dw.com/es/el-misterioso-islam-por-qué-pegida-tiene-tantos-seguidores/a-18133269>.
- Ivan, Georgiana y Agafiței, Mihaela, “First and second-generation immigrants - statistics on labour market indicators”, *Oficina Europea de Estadística*, disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_labour_market_indicators#Activity_rates.
- Jan, Walter, “Alemania, una historia de migraciones”, *Deutsche Welle*, 18 de septiembre de 2015, disponible en: <http://dw.com/p/1GYmj>.
- Jan, Walter, “Alemania, una historia de migraciones”, *Deutsche Welle*, disponible en: <http://www.dw.com/es/alemania-una-historia-de-migraciones/a-18723301>.
- Jan, Walter, “Alemania, una historia de migraciones”, en *DW*, sección Actualidad/Política, 18 de septiembre de 2015, disponible en: <http://dw.com/p/1GYmj>.
- Kaschel, Helena, “Doble nacionalidad: dónde sí y dónde no”, *Deutsche Welle*, 29 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.dw.com/es/doble-nacionalidad-dónde-s%C3%AD-y-dónde-no/a-38174520>.
- Kern, Soeren, “Germany's New ‘Integration Law’”, *Gatestone Institute. International Policy Council*, 29 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.gatestoneinstitute.org/8145/germany-integration-law>.
- Kinkartz, Sabine y Usihttp, Eva, “El secreto de la reconstrucción alemana: la solidaridad ciudadana”, *Deutsche Welle*, disponible en: <http://www.dw.com/es/el-secreto-de-la-reconstrucción-alemana-la-solidaridad-ciudadana/a-6037015>.

- Koser, Khalid y Cunningham, Amy E., “Migration and Violent Extremism in Contemporary Europe”, The World Bank, 16 de marzo de 2016, disponible en: <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/migration-and-violent-extremism-contemporary-europe>.
- Krakow, Katie, traduc. Del Valle Cacula, Verónica, “¿Los actuales esfuerzos en educación para los inmigrantes en Alemania están a la altura?”, Humanium, 6 de junio de 2016, disponible en: <https://www.humanium.org/es/educacion-inmigrantes-alemania/>.
- La Jornada, “Ola de migrantes cambia de ruta pero no cesa: Frontex”, La Jornada en línea, 13 de junio de 2017, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/06/13/ola-de-migrantes-cambia-de-ruta-pero-no-cesa-frontex>.
- La Vanguardia, “Foro alemán sobre el islam celebra 10 años bajo la sombra de la ultraderecha”, La Vanguardia, 27 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160927/41613006360/foro-aleman-sobre-el-islam-celebra-10-anos-bajo-la-sombra-de-la-ultraderecha.html>.
- Laquer, Walter, “¿La alternativa para Alemania?”, La Vanguardia, 5 de mayo de 2017, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/opinion/20170505/422290609278/la-alternativa-para-alemania.html>.
- Legislación federal alemana, “Einbürgerungsrichtlinien”, Jurion, disponible en: <https://www.jurion.de/gesetze/ebrichtl/2/>.
- Loewenberg, Samuel, “Second-class citizens. Germany's immigrant children have the worst education record in the developed world”, The Guardian, 5 de septiembre de 2006, disponible en: <https://www.theguardian.com/education/2006/sep/05/schoolsworldwide.schools>.
- Malavolta, Francesco, “Europa gasta en control migratorio 17.000 millones de euros en dos años. ¿Y para qué?”, El País, disponible en https://elpais.com/elpais/2016/09/21/3500_millones/1474440014_147444.html.
- Meierkord, Jürgen, “Pension Reform and the Role of Public Pensions for Old age Income Security in Germany”, Deutsche Rentenversicherung Bund, 11 de septiembre de 2009, disponible en: [http://uudistuva.kela.fi/in/internet/liite.nsf/net/191009121007pm/\\$file/juergen%20meier](http://uudistuva.kela.fi/in/internet/liite.nsf/net/191009121007pm/$file/juergen%20meier)

kord%20-

%20pension%20reform%20and%20the%20role%20of%20public%20pensions%20for%20old-age%20income%20security%20in%20germany.pdf,.

- Migrant Integration Policy Index, “Education. Key findings”, Migrant Integration Policy Index, 2015, disponible en: <http://www.mipex.eu/education>.
- Migrant Integration Policy Index, “Labour market mobility”, Migrant Integration Policy Index, 2015, disponible en: <http://www.mipex.eu/labour-market-mobility>.
- Müller, Enrique, “Los ataques xenófobos se disparan en Alemania. Las agresiones contra centros de solicitantes de asilo ponen en alerta a las autoridades”, Internacional. El País, 2 de agosto de 2015, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/02/actualidad/1438542825_034212.html.
- Muther, Yvonne, “Despite Early Optimism, German Companies Hire Few Refugees”, National Public Radio, 28 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.npr.org/sections/parallels/2016/08/28/489510068/despite-early-optimism-german-companies-hire-few-refugees>.
- Nasr, Joseph, “Alemania necesita migrantes por disminución de fuerza laboral, pero debe pagar por ellos”, Mundo. Reuters América Latina, 10 de diciembre de 2015, disponible en: <http://lta.reuters.com/article/idLTAKBN0TT2Q420151210?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>.
- Oficina Europea de Estadística, “Acquisition_of_citizenship_statistics”, Oficina Europea de Estadística, disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics.
- Oficina Federal de Estadística de Alemania, “Immigrants: good command of German is the key to success in the labour market”, DESTATIS, 23 de agosto de 2016, disponible en: https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/LabourMarket/2016_08/LabourMarket2016_08.html.
- Oficina Federal de Estadística de Alemania, “Labour Market. Language skills and occupations of first-generation immigrants”, STAT Magazin, 2014, disponible en:

- https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/LabourMarket/2016_08/Tables/LanguageSkills.html;jsessionid=9B0CD48D22A8BB1C25B1D3D85BA640B2.cae4.
- Oficina Federal de Estadística de Alemania, “Proyección coordinada de la población alemana”, DESTATIS. Statistisches Bundesamt, 2015, disponible en: <https://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=2060&v=2>.
 - OIM, “Migración, asilo y refugiados en Alemania: comprensión de los datos”, en *OIM*, sección Noticias, 22 de enero de 2016, disponible en <https://www.iom.int/es/news/migracion-asilo-y-refugiados-en-alemania-compresion-de-los-datos>.
 - Paton Walsh, Nick, “La guerra de Afganistán: ¿cuál era realmente el sentido?”, CNN, disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/02/25/la-guerra-de-afganistan-cual-era-realmente-el-sentido/>.
 - Requena, Pilar, “El muro que cambió la historia”, *Nuestro Tiempo*. Revista cultural y de cuestiones actuales de la Universidad de Navarra, no. 659, noviembre - diciembre 2009, disponible en: <http://www.unav.es/nuestrotiempo/es/temas/el-muro-que-cambio-la-historia>.
 - Richter, Mathilde, “German industries have an economic case to welcome refugees”, *Markets. Business Insider*, 7 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.businessinsider.com/afp-german-industries-make-economic-case-to-welcome-refugees-2015-9>.
 - Rojo, José Andrés, ““En la Guerra Fría ganó la libertad””, *El País*, 4 de noviembre de 2014, disponible en: https://cultura.elpais.com/cultura/2014/10/31/babelia/1414778360_920601.html.
 - Romero, Aitziber, “Sistema sanitario”, *Actualidad: Alemania hoy*. Deutsche Welle, 1 de diciembre de 2006, disponible en: <http://www.dw.com/es/sistema-sanitario/a-2256404>.
 - Ruiz-Caro, Ariela, “El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional”, Naciones Unidas. CEPAL/Comisión Europea. División de Recursos Naturales e Infraestructura, serie 21, Santiago de Chile, abril 2001, p. 20, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6372/S0103287_es.pdf?sequence=1.

- Rujević, Nemanja, “Medidas para detener la oleada migratoria”, Deutsche Welle, 1 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.dw.com/es/medidas-para-detener-la-oleada-migratoria/a-18622302>.
- Sali, Ala, “No family reunion for Germany asylum seekers anytime soon”, RUDAW, 15 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.rudaw.net/english/world/150920162>.
- Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria, “La migración internacional en la Agenda 2030”, 28 de diciembre de 2016, disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2767/1/images/19_BitÃ¡cora_migratoria_La_migraciÃ³n_internacional_en_la_agenda_2030.pdf.
- Statista, “Anzahl der Zuwanderer nach Deutschland von 1991 bis 2014”, disponible en: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/28347/umfrage/zuwanderung-nach-deutschland/>.
- Suanzes, Pablo R., “La UE fracasa y no logra un acuerdo sobre la crisis de los refugiados”, El Mundo, 15 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/14/55f7293b22601d76418b4597.html>.
- Swissinfo, “La crisis de los migrantes resucita los traumatismos de 1945”, SWI, Suiza, 30 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.swissinfo.ch/spa/la-crisis-de-los-migrantes-resucita-los-traumatismos-de-1945/41750404>.
- The Economist, “Learning the hard way. Integrating migrants into schools will not be easy”, The Economist, 2 de enero de 2016, disponible en: <http://www.economist.com/news/europe/21684830-integrating-migrants-schools-will-not-be-easy-learning-hard-way>.
- Von Stritzky, Johannes, “Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia”, Real Instituto Elcano. Estudios internacionales y estratégicos, ARI 93/2009, 28 de agosto de 2009, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari93-2009t.
- Wagstyl, Stefan, “Germany’s demographics: Young people wanted. The country’s ageing population is threatening its position as Europe’s largest economy”, Financial Times, 24 de Agosto de 2015, disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/b30c8de4-4754-11e5-af2f-4d6e0e5eda22>.

- Weaver, Matthew, “Angela Merkel: German multiculturalism has 'utterly failed'”, The Guardian, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed>.
- Weede, Erich, “Mass immigration: cost or benefit?”, Hungarian Review, vol. VI no. 6, 19 de noviembre de 2015, disponible en: http://www.hungarianreview.com/article/20151119_mass_immigration_cost_or_benefit –.
- Yárnoz, Carlos, “Del Euro a la ampliación. La cumbre de Laeken ha abierto la vía para superar la grave crisis de identidad que sufre la UE”, El País, 17 de diciembre de 2001, disponible en: http://elpais.com/diario/2001/12/17/internacional/1008543618_850215.html.
- Zeit Online, “Statistisches Bundesamt: Knapp zwei Millionen Zuwanderer in 2015”, Zeit Online – Gesellschaft, 21 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.zeit.de/gesellschaft/2016-03/statistisches-bundesamt-migration-deutschland-abwanderung-zuwanderung>.